Andrew Moravcsik

EUROPOS PASIRINKIMAS

Socialinis tikslas
ir valstybės galia.
Nuo Mesinos
iki Mastrichto

MARGI RAŠTAI
ALK

Andrew Moravcsik



EUROPOS PASIRINKIMAS

Socialinis tikslas
ir valstybės galia.
Nuo Mesinos
iki Mastrichto



MARGI RAŠTAI
VILNIUS 2008

UDK 327.39(4)
Mo-174

Versta iš:
THE CHOICE FOR EUROPE:
Social Purpose and State Power
from Messina to Maastricht,
by Andrew Moravcsik, originally
published by Cornell University Press

This edition is published with
the support from the Open Society
Fund-Lithuania and from the Next Page
Foundation Translation Project
of the Open Society Institute

Knygos leidimą iš dalies finansavo
Atviros Lietuvos fondas ir Next Page
Foundation (Atviros visuomenės
instituto Vertimų projektas)

Iš anglų kalbos vertė:
Jonas Čičinskas (1–4 sk.)
Daiva Grigelytė (5–7 sk.)

Redaktorė
Genovaitė Savickienė

Techninė redaktorė
Nijolė Jatužienė

Apipavidalino
Aurelijus Petrikauskas

Moravcsik, Andrew
Mo-174 Europos pasirinkimas: socialinis tikslas ir valstybės galia. Nuo Mesinos iki Mastrichto / Andrew Moravcsik; iš anglų kalbos vertė Jonas Čičinskas ir Daiva Grigelytė. – Vilnius: Margi raštai, 2008. – 616 p.: iliustr. – (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673)

Asmenvardžių r-klė: p. 609-614

ISBN 978-9986-09-360-2

Europos Bendrijos (EB) evoliucija priskiriama svarbiausiems šiuolaikinio politinio pasaulio pasiekimams. Andrew Moravcsikas šioje knygoje pateikia, ko gero, išsamiausią ir geriausią istorinį Europos integracijos tyrimą. Sutelkęs dėmesį į Vokietiją, Prancūziją ir Jungtinę Karalystę, autorius tiria regiono ekonominės ir politinės sąjungos kūrimo istoriją ir aptaria penkis svarbiausius susitarimus, kurie stūmė šių valstybių integraciją į priekį.

UDK 627.39+341.17](4)

SL 319. 2008 09 02. Tir. 1000 egz.
Išleido leidykla „Margi raštai",
Laisvės pr. 60, LT-05120 Vilnius,
www.margirastai.lt, margirastai@takas.lt
Spausdino AB „Aušros" spaustuvė,
Vytauto pr. 23, LT-44352 Kaunas.
Užsakymas 902

ISSN 1392-1673
ISBN 978-9986-09-360-2

Mano motinai
ir mano tėvo
atminimui

Padėkos

Ši knyga, ko gero, labiau negu kuri kita būtų neįmanoma be paskatinimo, paramos ir kritikos daugelio kolegų, kurie suteikė man vertingiausią mokslinio talento savybę – rimtą intelektualų dėmesį. Esu dėkingas dviem mentoriams, Robertui Keohane'ui ir Stanely'ui Hoffmannui, kurie nuolat skatino mane eiti paskui savąsias mokslines nuojautas – net kai šios atrodė akivaizdžiausiai prieštaraujančios sveikam protui. Už atskirų knygos skyrių komentarus taip pat esu dėkingas Perry'ui Andersonui, Thomasui Banchoffui, Simonui Bulmeriui, Marcui Busch'ui, Davidui Cameronui, Jamesui Caporaso, Charlesui Coganui, Thomasui Diezui, Jamesui Fearonui, Jeffry'ui Friedenui, Geoffrey'ui Garrettui, Richardui Griffithsui, Stephanui Haggardui, Ernstui Haasui, Dorothée Heisenberg, Markusui Jachtenfuchsui, Peteriui Katzensteinui, Stephenui Krasneriui, Beate Kohler-Koch, Margaret Levi, Leonui Lindbergui, Charlesui Lipsonui, Peteriui Ludlow, Piersui Ludlow, Giandomenico Majone, Lisai Martin, Kathleen McNamarai, Alanui Milwardui, Kalypso Nicolaidis, Johnui Petersonui, Paului Piersonui, Thomasui Risse'ui, Albertai Sbragia, Fritzui Scharpfui, Duncan Snidal, Wolfgangui Streeckui, Jeffrey'ui Vanke'ui, Danieliui Verdieriui, Helenai Wallace, Carolynai Warner, Danieliui Wincottui, ir trims anoniminiams referentams. Lieku skolingas daugybei kitų, kurie mielai sutiko aptarinėti su manimi atskirus klausimus. Galiu tik viltis, kad jie prisimena mūsų intelektualų bendravimą taip pat šviesiai kaip aš ir priims šią anoniminę padėką.

Už ypatingą pagalbą dėkoju Elie Cohen, Anne Deighton, Olivieriui Debouzy, Karlui Kaiseriui, Louise Richardson, George'ui Rossui, Patrickui Weilui ir Josephui Weileriui. Vertinu pagalbą tyrimuose, kurią man suteikė Leslie Eden Harris, Brianas Portnoy, Alexandra Samuel, Jeffrey Vanke ir ypač Kipas Wennerlundas, kuris nepavargdamas tikrino išnašas ir sudarė dalykų rodyklę. Kiekvienas man pateikė vertingų pastabų. Ir ko daugiau kas

nors galėtų norėti iš tokio ilgo rankraščio redaktoriaus kaip Rogerio Haydono ypatinga inteligencijos ir nuovokos dermė?

Už mano veikalui skirtų kolokviumų organizavimą ir dalyvavimą juose esu dėkingas (be jau minėtų) Ernestui May, Yvesui Mèny ir sesijų, surengtų Stanfordo universitete, Kalifornijos universitete Los Andžele ir San Diege, *Zentrum für Europäische Sozialforschung* Manheime, Europos universiteto institute, Harvardo, Edinburgo ir Kopenhagos universitetuose, Europeistų konferencijoje bei Europos Bendrijos tyrimų asociacijoje, dalyviams. Taip pat esu dėkingas Europos politikos tyrimų centrui Briuselyje, Tarptautiniam strateginių tyrimų institutui Londone, *Centre d'Études et Relations Internationales* ir *Institute des Sciences Politiques* Paryžiuje bei *Deutsche Gesselschaft für Auswärtige Politik* ir *Atlantik-Brücke* Bonoje už logistinę paramą trumpesnių mokslinių vizitų metu. Neįkainojamą paramą – mokslines stipendijas – aš gavau iš Jungtinių Valstijų Germano Marshallo fondo, Pasaulio politikos tyrimų instituto ir Morriso Abramso stipendijų programos.

Trys išskirtinės akademinės institucijos suteikė man reiklią, tačiau patogią akademinę pastogę ilgiems laikotarpiams. Europos universiteto institutas – ypač Roberto Schumano centras – padėjo daugybę kartų lankytis Fjezolėje ir pristatyti savo darbą puikioje paneuropinėje aplinkoje bei čia jį taisyti kambaryje su puikiu vaizdu už lango. Čikagos universiteto Politikos mokslų departamentas ir Tarptautinės politikos, ekonomikos ir saugumo programa (*PIPES*) suteikė neeilinę logistinę paramą ir draugiškai priėmė mane ilgiau negu ketverius metus kaip periodiškai atvykstantį savo unikalios intelektualios bendruomenės narį. Pagal Ekonomikos ir nacionalinio saugumo programą mane rėmė Harvardo universiteto Olino institutas; Weatherheado tarptautinių reikalų centras suteikė man semestro atostogas ir organizavo autorinį kolokviumą, o Minda de Gunzburg Europos tyrimų centras pasiūlė paramą tyrimo darbams, parėmė Europos integracijos tyrimų grupę ir apgaubė mane – kaip jau buvo daręs daugeliui kitų – neprilygstama tarpdisciplinine aplinka moderniajai Europai studijuoti.

Didžiausia mano skola yra ir asmeniškiausia, todėl čia jos nė neminėsiu. Šią knygą skiriu savo motinai Francescai de Gorgoza Moravcsik ir savo tėvo Michaelio Juliaus Moravcsiko atminimui. Tai jis pirmasis atkreipė mano dėmesį į Europą ir išmokė tikėti argumentų galia. Ypatingas asmuo, buvęs šalia manęs visą šios knygos rašymo metą – Anne Marie Slaughter – skatino, patarė, kritikavo ir darė kitokią įtaką. Be jos savo darbo niekada nebūčiau baigęs.

A. M.
Kembridžas, Masačusetsas

Santrumpos

ABCC	Britanijos prekybos rūmų asociacija *(Association of British Chambers of Commerce)*
BIS	Tarptautinių atsiskaitymų bankas *(Bank of International Settlements)*
BNP	bendrasis nacionalinis produktas *(gross national product, GNP)*
BUSP	Bendroji užsienio ir saugumo politika *(Common Foreign and Security Policy, CFSP)*
BVP	bendrasis vidaus produktas *(gross domestic product, GDP)*
BŽŪP	Bendroji žemės ūkio politika *(Common Agricultural Policy, CAP)*
CBI	Britų pramonės konfederacija *(Confederation of British Industry)*
CDU	Krikščionių demokratų sąjunga *(Christian Democratic Union)*
CFDT	Prancūzijos demokratinė darbo konfederacija *(Confederation Française Démocratique du Travail)*
CNPF	Prancūzijos nacionalinė patronato taryba *(Conseil National du Patronat Français)*
COREPER	Nuolatinių atstovų komitetas (Committee of Permanent Representatives)
CSU	Krikščionių socialistų sąjunga *(Christian Socialist Union)*
DGIII	Generalinis direktoratas *(Directorate General)*
EAPB	Europos anglių ir plieno bendrija *(European Coal and Steel Community, ECSC)*
EB	Europos Bendrija *(European Community, EC)*
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija *(Organization for European Economic Cooperation, OECD)*
ECB	Europos centrinis bankas *(European Central Bank)*
ECBS	Europos centrinių bankų sistema *(European System of Central Banks, ESCB)*
ECOFIN	Ekonomikos ir finansų reikalų taryba *(Economic and Finanse Council)*
EEB	Europos ekonominė bendrija *(European Economic Community, EEC)*
EEBO	Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacija *(Organization for European Economic Cooperation, OEEC)*
EGB	Europos gynybos bendrija *(European Defence Community, EDC)*
EIB	Europos investicijų bankas *(European In vestment Bank)*
ELPA	Europos laisvosios prekybos asociacija *(European Free Trade Association, EFTA)*

EP Europos Parlamentas *(European Parliament)*
EPB Europos politinė bendrija *(European Political Cooperation, EPC)*
EPF Europos pinigų fondas *(European Monetary Fund, EMF)*
EPI Europos pinigų institutas *(European Monetary Institut, EMI)*
EPS Ekonominė ir pinigų sąjunga *(Economic and Monetary Union, EMU)*
EPU Europos mokėjimų sąjunga *(European Payments Union)*
ERPB Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas *(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)*
ERT Europos pramonininkų „apvalusis stalas“ *(European Roundtable of Industrialists)*
ES Europos Sąjunga *(European Union, EU)*
ESPRIT Europos informacinių technologijų strateginė tyrimų ir plėtros programa *(European Strategic Program for Research and Development in Information Technology)*
ETT Europos Teisingumo Teismas *(European Court of Justice, ECJ)*
EuPS Europos pinigų sistema *(European Monetary System, EMS)*
FBI Britų pramonės federacija *(Federation of British Industry)*
FDP Laisvųjų demokratų partija *(Free Democratic Party)*
FNSEA Nacionalinė žemės ūkio vartotojų profsąjungų federacija *(Fédération Nationales des Syndicats d'Exploitants Agricoles)*
G-7 Septyneto grupė *(Group of 7)*
GATT Bendrasis susitarimas dėl tarifų ir prekybos *(General Agreement on Tariffs and Trade)*
KDB kvalifikuotos daugumos balsavimas *(qualified majority voting, QMV)*
LPE laisvoji prekybos erdvė *(free trade area)*
LTTF labai trumpos trukmės finanasavimas *(very short-term financing, VSTF)*
MAC Tarpusavio paramos komitetas *(Mutual Aid Committee)*
NATO Šiaurės Atlanto sutarties organizacija *(North Atlantic Treaty Organization)*
NFU Nacionalinė ūkininkų sąjunga *(Nacional Farmer's Union)*
PKS pinigų kompensavimo sąskaita *(Monetary Compensation Account, MCA)*
PPO Pasaulio prekybos organizacija *(World Trade Organization, WTO)*
PVM pridėtinės vertės mokestis *(value added tax, VAT)*
R&D tyrimai ir plėtra *(research and development)*
SDP Vokietijos socialdemokratų partija *(Social Democratic Party of Germany, SPD)*
SEA Suvestinis Europos aktas *(Single European Act)*
SFIO Prancūzijos darbininkų internacionalo sekcija *(Section Française de l'Internationale Ouvrière)*
TK tarpvyriausybinė konferencija *(intergovernmental conference, IGC)*
TUC Profesinių sąjungų kongresas *(Trades Union Congress)*
TUI tiesioginė užsienio investicija *(foreign direct investment, FDI)*
TVF Tarptautinis valiutos fondas *(International Monetary Fund, IMF)*
UNICE Europos pramonės ir darbdavių konfederacija (*Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe*)
VES Vakarų Europos sąjunga *(West European Union, WEU)*
VKM valiutų kurso mechanizmas *(exchange rate mechanizm, ERM)*

ĮVADAS

Europos pasirinkimas

> Regioninės integracijos tyrimas turi būti ir kintančių tarpusavio priklausomybės struktūrų, ir pavaldumo tyrimas.
>
> *Ernst Haas, The Obsolescence of Regional Integration Theory, 1975*

Europos Bendrijos (EB) sukūrimas yra vienas įspūdingiausių moderniosios pasaulio politikos laimėjimų, bet dėl jo priežasčių nesutariama iki šiol[1]. EB taisyklės daro įtaką daugeliui Europos politinio gyvenimo aspektų, nuo laukinių paukščių buveinių reglamentavimo iki balsavimo Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO). Sudėtingos EB institucijos apima pusiau autonominę teisinę sistemą, parlamentą, biurokratiją, taip pat detalias normas, principus, taisykles bei susiklosčiusią praktiką, pagal kurias tvarkomi tiesioginiai santykiai tarp nacionalinių vyriausybių. Tos institucijos panašios į modernios nacionalinės valstybės institucijas tiek pat, kiek į jas panašios bet kurio sutartinio tarptautinio režimo institucijos. Šiandien EB yra unikali, daugiapakopė, tarptautinė politinė sistema[2].

KLAUSIMAS: AIŠKINANT PAGRINDINIUS POSŪKIO TAŠKUS

Ši knyga imasi esminio galvosūkio, su kuriuo susiduria kiekvienas, norintis suprasti Europos integraciją – kaip paaiškinti, kad suverenios Europos

[1] Po Mastrichto sutarties ratifikavimo ši organizacija vadinama Europos Sąjunga (ES). Šioje knygoje kalbama apie svarbiausius tarpvalstybinius susitarimus iki Mastrichto sutarties imtinai, todėl joje vartojamas ankstesnis terminas.

[2] EB, kaip politinės sistemos teorinę apžvalgą, žr.: Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-Making in the Europena Union*, 3d ed. (Oxford, 1996); Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change* (Boulder, Colo., 1991); Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch, eds., *Europäische Integration* (Opladen, 1996); Fritz Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* (Frankfurt, 1994); J. H. H. Weiler, *The European Constitution* (Oxford, 1997).

vyriausybės vis ryžtasi koordinuoti savo svarbiausias ekonomines veiksmų programas ir perleidžia savo suverenias prerogatyvas tarptautinei institucijai. EB istorijoje tokie svarbiausi pasirinkimai yra penki išsamūs steigimo sutartį papildantys susitarimai, skatinę integraciją. Kartais vadinami kuriamaisiais, kartais konstituciniais, kartais istoriją kuriančiais arba didžiaisiais sandoriais, tie susitarimai pervertina EB istoriją maždaug kartą per dešimtmetį. Kiekvienas didysis sandoris, kurių trys buvo skirti prekybos liberalizavimui, o du – pinigų politikos bendradarbiavimui, nustatydavo darbotvarkę tam tikram konsolidavimo laikotarpiui ir padėdavo apibrėžti paskesnių sprendimų priėmimo pagrindinį tikslą ir tempus[3]. Europos Bendrija, kaip kažkas yra apibendrintai pasakęs, rutuliojosi kaip „netaisyklingų didžiųjų sprogimų seka“[4].

Pagrindinį šios knygos turinį sudaro tų sprendimų – ar, tiksliau, jų pluoštų – struktūrizuotų faktų išdėstymo serija. Daugiausia aptariama Vokietijos, Prancūzijos ir Didžiosios Britanijos politika. Antrame skyriuje analizuojamos 1957 m. derybos dėl *Romos sutarties*, kuria buvo nustatytos pagrindinė politika ir institucijos, tarp jų muitų sąjunga, bendroji žemės ūkio politika bei bendradarbiavimas transporto srityje, taip pat kvazikonstitucinių institucijų grupė ir lygiagreti organizacija, skirta bendradarbiavimui atominės energetikos srityje. Trečiame skyriuje nagrinėjamas *Bendrosios rinkos suvienijimas* XX a. 7-ajame dešimtmetyje – tarpusavyje susiję sprendimai, skirti bendrajai žemės ūkio politikai formuoti, Bendrajai rinkai įgyvendinti, Didžiosios Britanijos narystės vetavimui bei, Prancūzijai laikinai pasitraukus iš EB, 1966 m. Liuksemburgo kompromisui, reglamentuojančiam naudojimąsi nacionaliniu veto. Ketvirtame skyriuje aptariamas *Europos pinigų sistemos* (EuPS) įkūrimas siekiant stabilizuoti tarpusavio valiutų kursus. Penktame skyriuje analizuojamas *Suvestinis Europos aktas* (SEA), dėl kurio buvo deramasi 9-ojo dešimtmečio viduryje ir kuris išplėtė kvalifikuotos daugumos balsavimo (KDB) taikymą bei nustatė „Europos 1992“ darbotvarkę netarifinėms prekybos kliūtims panaikinti ir „vieningai rinkai“ įkurti. Pagaliau šeštame skyriuje įvertinama *Europos Sąjungos sutartis*, pasirašyta Mastrichte 1991 m., kuri davė pradžią Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) su vieninga valiuta kūrimui. Šie kartu paimti penki susitarimai nubrėžė pagrindines Europos integracijos linijas pastaruosius keturiasdešimt metų.

[3] Gerald Schneider and Lars Erik Cederman, „The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration“, *International Organization* 48 (Autumn 1994), 633–662.

[4] Peter Katzenstein, „International Relations Theory and the Analysis of Change“, in Ernst-Otto Czempiel and James N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges* (Lexington, Mass., 1989), 296.

Aš neturiu tikslo nei dar kartą išdėstyti vadovėliuose pateikiamas tų sprendimų apžvalgas, nei apibendrinti jų diplomatinės istorijos faktų išdėstymo[5]. Mano tikslas kitas – patikrinti alternatyvius tų sprendimų aiškinimus ir kartu pasiūlyti savo revizionistinį aiškinimą. Šioje knygoje esminėms integracijos priežastims aiškinti siūlomi teiginiai jau yra įsitvirtinę bendresnėse socialinių mokslų teorijose apie valstybių prioritetus, tarpvalstybinius sandorius ir institucinį pasirinkimą. Joje vengiama aiškinimų *ad hoc* ir vietoj to siekiama atskleisti bendresnius EB istorijos bruožus. Todėl čia visa analizė grindžiama ištiso pluošto standartizuotų hipotezių tikrinimu – ir tiriant ne kurį nors atskirą atvejį, bet atliekant visų tų penkių esminių sprendimų struktūrizuotus palyginimus. Mano įsitikinimu, toks metodas leidžia labiau pasitikėti daromų išvadų pritaikomumu visai EB istorijai ir galiausiai ne tik jai.

ĮRODINĖJIMAS: EKONOMINIAI INTERESAI, SANTYKINĖ GALIA, PATIKIMI ĮSIPAREIGOJIMAI

Mano pagrindinė tezė yra ta, kad nuo 1955 m. esminiai Europos integracijos procesai atspindėjo tris veiksnius: komercinės naudos schemas, svarbiųjų vyriausybių santykinę derybinę galią ir paskatas stiprinti tarpvalstybinių įsipareigojimų patikimumą. Svarbiausias iš šių veiksnių buvo prekybinis interesas. Europos integracija kilo iš daugelio racionalių pasirinkimų, kuriuos padarė nacionaliniai vadovai, nuosekliai tenkindami ekonominius interesus – pirmiausia galingų ekonomikos gamintojų prekybinius interesus ir po to valdančiųjų vyriausybinių koalicijų makroekonominius prioritetus visiems tiems interesams iš lėto evoliucionuojant, kai buvo reaguojama į struktūrines globalios ekonomikos paskatas.

Kai tie interesai sutapdavo, integracija paspartėdavo. Tas faktas, kad ekonominiai interesai iš esmės sutapdavo, atspindėjo pokario tarptautinės politinės ekonomijos gilumines tendencijas – ir ypač 50 metų trukusį pramoninių šalių tarpusavio prekybos ir investicijų pakilimą. Dėl šių procesų išsiplėtojusi prekyba vienarūšėmis prekėmis ir užbėgo už akių EB, ir paskatino veiksmų programų pokyčius nepaisant tos ar kitos šalies santykio su EB. Analogiškai didėjantis kapitalo mobilumas pakirto nacionalinių ekonominių politikų

[5] Informatyviausi yra: Desmond Dinan, *An Ever Closer Union? An Introduction to the European Community* (Boulder, Colo., 1994); Stephen George, *Politics and Policies of the European Union*, 3d ed. (Oxford, 1996); Richard McAllister, *From EC to EU: A Historical and Political Survey* (New York, 1997); Michael O'Neill, *The Politics of European Integration: A Reader* (New York, 1996); Loukas Tsoukalis, *The New European Economy*, 2d. ed. (Oxford, 1996); Wallace and Wallace, *Policy-Making*.

autonomiją ir sustiprino spaudimą bendradarbiauti pinigų srityje. Taigi Europos integraciją, kaip aš teigiu, lėmė reikalas koordinuojant politiką prisitaikyti prie tų technologijos ir ekonomikos politikos pokyčių.

Šis nacionalinių prioritetų integruotis aiškinimas grindžiamas politine ekonomija, o ne ekonomikos teorija. Nepaisant ekonominės naudos svarbumo, patys ekonomistai buvo, jei ne visiškai priešiškai nusiteikę, tai skeptiški daugelio svarbių Europos integracijos žingsnių atžvilgiu. Muitų sąjungos kūrimas, bendroji žemės ūkio politika, pinigų sąjunga – beveik visi tie sprendimai, ekonomistų požiūriu, buvo „antros geriausios alternatyvos" politika. Tokios politikos pirmenybė atsirado procese, nusakančiame vidaus politikos konfliktą, kuriame svarbų vaidmenį vaidino specifiniai sektoriniai interesai, prisitaikymo lėšos ir kartkartėmis geopolitiniai sumetimai. Neprieštaraudamas šiuolaikinėms tarptautinės ekonominės politikos teorijoms, aš tvirtinu, kad tos ypatingos sąlygos, kurioms esant, vyriausybės reiškė norą liberalizuoti prekybą, atspindėjo jų tarptautinį ekonominį konkurencingumą; o tos sąlygos, kurioms esant, jos sutiko su pinigų integracija, atspindėjo vyraujančią makroekonominę politiką ir prioritetus.

Tačiau EB formavo ne vien tik nacionalinių prioritetų suartėjimas ekonominių pokyčių akivaizdoje. Ne tik pačiose valstybėse, bet ir tarp jų vyko svarbūs skirstymo konfliktai. Tie tarpvalstybiniai konfliktai buvo išspręsti tik sunkiomis tarpvalstybinėmis derybomis, kuriose pagrindiniai argumentai buvo realūs grasinimai vetuoti siūlymus, sustabdyti finansines išmokas ir sudaryti alternatyvius aljansus į juos neįtraukiant besispyriojančių vyriausybių. Tokių derybų baigtys išreikšdavo santykinę valstybių galią, tiksliau pasakius, – asimetrinės jų tarpusavio priklausomybės sandarą. Tos, kurios per integraciją daugiausia laimėjo ekonomiškai, padarė didžiausias nuolaidas įgyvendinant integraciją, o ekonomiškai laimėjusios mažiausiai arba patyrusios didžiausius prisitaikymo nuostolius, nustatinėjo integravimosi sąlygas. Siekdamos užsitikrinti sudarytus sandorius, vyriausybės subendrino ir perdavė suverenumą tarptautinėms institucijoms turėdamos aiškiai išreikštą tikslą įpareigoti viena kitą bendradarbiauti. Tačiau ten, kur bendrai pasiekti laimėjimai buvo dideli ir kiekviena vyriausybė susidurdavo su stipria pagunda pažeisti susitarimus – kaip atsitiko bendrosios žemės ūkio politikos bei Ekonominės ir pinigų sąjungos atvejais, – vyriausybės buvo linkusios įvesti kvalifikuotos daugumos balsavimą ir užduotis perduoti Komisijai.

Trumpai tariant, aš teigiu, kad pagrindinių Europos integracijos žingsnių formą, turinį ir laiką lemia ekonominiai interesai, santykinė galia ir patikimi įsipareigojimai. Šios trys teorijos nagrinėjamos knygos pirmame skyriuje, jame taip pat pateikiamos svarbiausios teorijos bei formuluojamos hipotezės, kuriomis tas teorijas patikrinsime EB atveju. Antrame – šeštame skyriuose

pateikiami susisteminti minėtų penkių sprendimų faktų išdėstymai, kuriais remdamiesi tikrinsime svarbiausias teorijas. Septintame skyriuje pateikiamos išvados.

Toks integracijos aiškinimas nukrypsta nuo daugumos atliktų EB mokslinių tyrimų. Juo atmetamas požiūris, kad integraciją labiausiai stūmė, kaip Jeanas Monnet ir jo socialiniai moksliniai partneriai neofunkcionalistai ilgai tikino, technokratinė pažanga, atspindinti šiuolaikinio ekonominio planavimo reikalavimus, nenumatytas ankstesnių sprendimų pasekmes bei nesuinteresuotų viršvalstybinių ekspertų iniciatyvas. Integracijos procesas neįveikė ir neapėjo nacionalinių lyderių valios; jis *atspindėjo* jų valią. Taip pat negalime, kaip siekia įtikinti žymiausi neofunkcionalizmo kritikai, integracijos laikyti pirmiausia atsitiktinio pokario metų ryšio tarp užsienio ekonominės veiksmų programos „žemosios politikos" ir geopolitinės „aukštosios politikos" rezultatu. Tų, kurie ėmėsi integracijos, pirmasis motyvas nebuvo siekis išvengti dar vieno prancūzų ir vokiečių karo, sustiprinti pasaulinį prestižą ir galią ar siekti atsvaros prieš supergalybes. Integracija taip pat nėra plačiai paplitusios, idealistinės suvienytos Europos šalininkų pergalė prieš nacionalistinę opoziciją klasikine prasme, aiškinama kaip „federalistinė" integracijos teorija, vis dar palaikoma gausaus būrio istorikų, politologų ir Europos judėjimo narių. Kalbant tiksliau, technokratiniai reikalavimai, geopolitiniai sumetimai ir europinis idealizmas turėjo nežymią reikšmę, bet nė vienas iš jų nebuvo lemianti jėga priimant svarbiausius sprendimus. Be to, integracija nebuvo svarbiausia pastanga išsaugoti socialinės gerovės užtikrinimo sistemą, unikalią pokario Vakarų Europai ar bet kuriai iš jos valstybių narių – nors šioje knygoje pritariama daugeliui ekonomikos istorikų, tokių kaip Alano Milwardo, teiginių, pateiktų Europos integracijos XX a. 6-ojo dešimtmečio tyrimuose.

Visi tie aiškinimai EB traktuoja kaip unikalią, kaip išimtį pasaulio politikoje, reikalaujančią kokios nors *sui generis* teorijos[6]. Tokia prielaida pastarųjų keturiasdešimties metų regioninės integracijos tyrimų kaip disciplinos vystymąsi nukreipė į šalį ir atskyrė nuo bendrųjų tarptautinio bendradarbiavimo tyrimų. Turime paradoksalų rezultatą: šiandien joks tvirtinimas neatrodo radikalesnis už tvirtinimą, kad EB šalių narių elgsena yra *normali*. Revizionistinė šio knygos teiginio kokybė yra būtent pastangos normalizuoti Europos

[6] Tai pasakytina apie neofunkcionalistus, kurių savikritiką šioje srityje apžvelgsime vėliau. Tai pasakytina taip pat ir apie kai kuriuos neofunkcionalizmo kritikus. Milwardas, pavyzdžiui, pasisako už specifinę „europinę" integracijos teoriją ir priešpriešina ją vyraujančioms „amerikietiškoms" teorijoms. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London, 1993).

vyriausybių veiksmus – traktuoti juos kaip demokratinių valstybių bendrųjų tendencijų šiuolaikinėje pasaulio politikoje posistemį. Vyriausybės bendradarbiavo, kai jas skatino arba sulaikė nuo to jų savi ekonominiai interesai, santykinė galia ir strategiškai pagrįsti įsipareigojimai. Europos integracija, demonstruodama anaiptol ne technokratijos triumfą, idealizmo galią ar šiuolaikinių nacionalinių valstybių nesugebėjimą ar netinkamumą, išreiškia akivaizdžiai šiuolaikinę galios politikos formą, dėl ekonominių priežasčių taikiu būdu įgyvendinamą demokratinių valstybių pasinaudojant asimetrine tarpusavio priklausomybe ir manipuliuojant instituciniais įsipareigojimais. Jei pokario Europos lyderių motyvacija buvo kuo nors ypatinga, tai tik dėl to, kad jų šalis stipriau palietė visoms išsivysčiusioms industrinėms demokratijoms būdingi ekonominiai procesai, tarp kurių pirmiausia pažymėtina nuo Antrojo pasaulinio karo sparčiai didėjanti prekybos pramonės gaminiais tarp industrinių valstybių apimtis, chaosas tarptautinėje pinigų sistemoje po 1970 m. ir pastaraisiais dešimtmečiais išplitęs spaudimas liberalizuoti ir pažaboti infliaciją.

Analizuodama EB istoriją, ši knyga siekia pagrįsti kitokią teorinę poziciją diskusijoje, kuri vyksta tarptautinių santykių teorijoje. Anksčiau minėtas Europos integracijos aiškinimas teikiamas kaip keletas apibrėžtų atsakymų į tris svarbiausius šiuolaikinių lyginamosios ir tarptautinės politinės ekonomijos teorijų klausimus. Pasaulyje, kuriame vyriausybės, apskritai paėmus, yra racionalios ir instrumentalios, integraciją galima traktuoti kaip procesą, kuriame jos apibrėžia daugumą ją užtikrinančių tikslų arba prioritetų, derasi dėl esminių susitarimų bendradarbiauti ir galiausiai pasirenka atitinkamas tarptautines institucijas, kurioms patiki tuos tikslus ir susitarimus. Todėl bet kurios valstybės racionalaus pasirinkimo koordinuoti veiksmų programas per tarptautines institucijas aiškinimas turi atsakyti į tris klausimus. Pirma, kas geriausiai paaiškina nacionalinius prioritetus, tuos fundamentaliuosius motyvus, kuriais grindžiama parama arba priešinimasis ekonominei integracijai. Antra, nustačius nacionalinių prioritetų rinkinį, kas geriausiai paaiškina tarpvalstybinių derybų EB baigtis? Trečia, turint esminių derybų rinkinį, kas geriausiai paaiškina valstybių pasirinkimus kurti europines institucijas ir joms perduoti suverenumą? Ši knyga siūlo konkrečius atsakymus į kiekvieną klausimą. Aptarkime kiekvieną jų paeiliui.

Pirmosios pakopos objektas – nacionalinių prioritetų sandara – EB istorijoje buvo labai nevienodas. Prancūzija, Vokietija ir Britanija skirtingose esminėse srityse ir skirtingais tikslais ir rėmė integraciją, ir priešinosi jai. Laikui bėgant, kiekvienos iš jų pozicijos keitėsi, nors paprastai tik inkrementiniu būdu. Tarptautinių santykių teoretikai, nagrinėjantys nacionalinių prioritetų susidarymą, aiškindami užsienio ekonominę politiką ilgus metus diskutavo apie saugumo ir politinių ekonominių motyvų santykinį svorį.

Viena iš tokių teorijų teigia, kad pasaulio politika – tai hierarchiškai sudėlioti klausimai, iš kurių svarbiausias yra saugumo problemos. Todėl užsienio ekonominę politiką nusako ne jos tiesioginės ekonominės pasekmės, bet jos netiesioginės pasekmės nacionaliniam saugumui, vadinamosios „saugumo pasekmės“. Būtent toks požiūris vyrauja EB tyrimuose, kur diplomatijos istorikai, Europos užsienio politikos specialistai ir tie, kurie tyrinėja idėjų vaidmenį užsienio politikoje, ilgus metus tikino, kad Europos ekonominės integracijos buvo siekiama pirmiausia ne dėl jos pačios, bet norint sumažinti geopolitines grėsmes ir įgyvendinti geopolitinius tikslus. Pokario Europos lyderiai, kūrę ir plėtę EB, siekė susaistyti vokiečius, rasti atsvarą rusams, sukurti trečiąją jėgą prieš amerikiečius, įveikti dešiniojo sparno ir komunistų ekstremizmą savo šalyse arba nuslopinti nacionalizmą, kad būtų įgyvendinta išskirtinė Europos federalizmo vizija. Būtent geopolitiniai interesai ir ideologija paaiškina tradicinį britų dalinį atsiskyrimą nuo Europos, vokiečių prielankumą federalizmui ir prancūzų svyravimą tarp tų dviejų polių.

Vietoj šių išvadų aš pasisakau už alternatyvią užsienio ekonominės politikos teoriją, kuri teigia, kad nėra interesų hierarchijos; nacionaliniai interesai paprastai atspindi tiesiogines, konkretiems klausimams būdingas pasekmes. Todėl nacionalinius prioritetus tarptautinės prekybos ir pinigų politikos srityje galima geriau suprasti kaip atspindį ekonominių paskatų, generuojamų tarptautinės ekonominės tarpusavio priklausomybės – vadinamųjų „endogeninių“ muitų ir valiutos kurso teorijų šerdies – sandarų. Vyraujanti vyriausybių motyvacija priimant čia nagrinėjamus EB sprendimus atspindėjo ne geopolitines grėsmes ar idealus, bet spaudimą koordinuoti veiksmus atsakant į didėjančias naudingų ekonominių mainų galimybes, ypač plėtojantis prekybai vienos šakos gaminiais ir kapitalo mobilumui. Toks požiūris, nors jo esmė labiau komercinė, atitinka ekonomikos istorikų, tyrinėjusių EB istoriją, pozicijas. Prekybos liberalizavimas ėjo paskui eksporto atveriamas galimybes. Pinigų politikoje integracijai teikiama pirmenybė atspindėjo makroekonominius procesus šioje srityje ir nacionalinių vyriausybių prioritetus kartu su komerciniais motyvais[7].

[7] Tačiau kitaip negu 7-ojo dešimtmečio pradžios neofunkcionalizmo teorijos, kurioms ekonominės integracijos rėmimas buvo platus pokario sutarimo dėl technokratinio planavimo ir valstybės kišimosi pagrįstumo atspindys, arba vėlesni istorikų darbai, kuriuose tie prioritetai aiškinami kaip socialinės gerovės valstybės atsiradimas, aš teigiu, kad Europos ekonominę integraciją skatino pokario prekybos tarp visų išsivysčiusių šalių suklestėjimas, jos masinis išplėtojimas ir perorientavimas iš kolonijinių šalių į kitas industrines šalis. Šis aiškinimas, kitaip negu neofunkcionalistų ar ekonomikos istorikų apibendrinimai, taip pat paaiškina stulbinamus įvairių šalių ekonominių interesų įvairiais klausimais skirtumus, atitinkančius nacionalinių gamintojų padėtį tarptautinėse rinkose.

Ekonominių interesų pirmumas nedaro nereikšmingą geopolitinę ideologiją. Išgryninti ekonominiai prioritetai tikriausiai būtų atvedę prie smarkiai institucionalizuotos paneuropinės laisvosios prekybos erdvės, paremtos valdymo derinimo ir pinigų stabilizacijos politikomis – kažkiek griežtesniais sutvarkymais nei tie, kurių siekė Europos laisvosios prekybos asociacija (ELPA) ir Europos pinigų sistema (EuPS). Visa ta veikla būtų pavesta silpnesnėms, ne tiek atvirai konstitucinėms, bet vis tiek autonomiškoms tarptautinėms institucijoms – tokioms kaip ELPA, Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO) ir Šiaurės Amerikos laisvosios prekybos erdvėje (NAFTA). Norint paaiškinti, kodėl susikūrė ir išsiplėtojo geografiškai siauresnė, instituciškai labiau išvystyta ir savo esme daug įvairiapusiškesnė institucija, reikia atsigręžti į geopolitinę ideologiją.

Tačiau ekonominiai interesai liko svarbiausi. Ekonominių interesų grupių spaudimas apskritai apribojo politiką griežčiau nei saugumo motyvai bei viešoji nuomonė. Jeigu kuris nors veiksnys turėdavo būti atmestas, tai būdavo geopolitinis veiksnys. Maža to, ekonominiai interesai nulėmė aplinkybes, kurioms esant geopolitinė ideologija galėjo daryti įtaką politikai. Tik ten, kur ekonominiai interesai buvo silpni, neaiškūs ar neapibrėžti, nacionaliniai politikai galėjo pasiduoti pagundai atsižvelgti į geopolitinius tikslus. Politiniai ekonominiai interesai vyravo netgi ten, kur to mažiausiai buvo galima tikėtis. Pavyzdžiui, gyvybinis interesas, lėmęs generolo de Gaulle'o priešinimąsi Britanijos narystei EB buvo, kaip aš teigiu, ne prancūziškų *grandeur* siekis, bet prancūzų kviečių kainos.

Antras klausimas liečia tarpvalstybinių derybų rezultatus. Ypatingo teorinio dėmesio čia nusipelno tai, ar derybų rezultatai yra veiksmingi, realizuojantys visą įmanomą bendrą naudą, bei tai, ar konflikto dėl tos naudos paskirstymo atskirais atvejais sprendimas palankesnis vienai ar kitai pusei. Aš teigiu, kad derybos dėl EB apskritai yra efektyvios pagal Pareto, tačiau jų skirstomieji rezultatai labai įvairūs. Vieni sandoriai, kaip, pavyzdžiui, dėl institucijų, valdančių vieningą rinką, palankūs Vokietijai; kiti, kaip bendrosios žemės ūkio politikos formavimas, tiko Prancūzijai; dar kitiems, kaip regioninei politikai, pritarė Britanijai. Kaip tiksliausiai paaiškinti tokią įvairovę?

Tarptautinių santykių teoretikai jau seniai diskutuoja apie įvairių veiksnių, lemiančių neprievartinių tarpvalstybinių derybų baigtis, santykinę svarbą. Vieni teigia, kad tarpvalstybines derybas lemia tarptautinės institucijos – o ypač jų įgalioti autonominiai viršvalstybiniai pareigūnai, kiti įsitikinę, kad derybų rezultatai atspindi valstybių santykinę galią.

Pirmoji teorija, taikoma EB, sutelkia dėmesį į esminį vaidmenį, atliekamą „viršvalstybinių" pareigūnų, kurie sumažina tarpvalstybinių derybų sandorių sąnaudas, neleidžiančias vyriausybėms efektyviai derėtis. Iki šių dienų EB tyrimuose vyraujantį požiūrį formuoja neofunkcionalizmo teorija, kuri EB

apibūdina kaip naujovišką institucionalizuotą sferą, bet kartu neprieštarauja skirtingiems teoriniams požiūriams į tarptautinių režimų, derybų ir teisės tyrimus. Daugelis mokslininkų pabrėžia tarptautinių pareigūnų vaidmenį inicijuojant, tarpininkaujant ir mobilizuojant visuomenės grupes tarptautinių susitarimų klausimais. Sakoma, kad EB Komisija, Teismas ir Parlamentas suteikė galias ypatingai viršvalstybinių politinių pareigūnų rūšiai – nuo Jeano Monnet 6-ajame dešimtmetyje iki Jacqueso Delors'o 10-ajame dešimtmetyje. Teigiama, kad jų iniciatyvos kiekvienąsyk padidindavo derybų efektyvumą, o paskirstymo rezultatus perkeldavo tomis kryptimis, kurioms pirmenybę teikė tarptautiniai technokratai.

Mano išvados, priešingai, veda prie antrosios teorijos, kuri siekia įrodyti, kad tarpvalstybinių derybų rezultatus iš esmės lemia nacionalinių valstybių santykinė galia. Toks požiūris, EB literatūroje vadinamas „tarpvyriausybiniu", remiasi bendromis sandorių ir derybų teorijomis ir teigia, kad valstybių santykinę galią pirmiausia apibrėžia asimetrinė tarpusavio priklausomybė, diktuojanti santykinį susitarimo vertingumą skirtingoms vyriausybėms. Šiuos paskirstymo rezultatus galima numatyti iš anksto pagal Nasho sandorių teoriją: didžiausią naudą, palyginti su jų geriausiomis vienašalėmis ar koalicinėmis alternatyvomis, iš pagrindinio susitarimo gaunančios vyriausybės dėl tos naudos yra linkusios siūlyti didesnes nuolaidas. Kur yra tikėtina alternatyvios koalicijos sudarymo grėsmė, vyriausybės grasina pašalinti viena kitą. Derybos dažniausiai priklauso nuo svarstomo klausimo turinio, jungtis tarp atskirų klausimų apribojant vyriausybėms tenkančios naudos subalansavimu, paprastai piniginių išmokų arba institucinių nuolaidų forma.

Viršvalstybinių pareigūnų veikla, priešingai, yra linkusi būti bergždžia ir nereikalinga, kartais netgi destruktyvi. Vyriausybėms paprastai nesunku veikti kaip savęs entrepreneriams ir pasiekti geidžiamus paskirstymo sandorius naudojant tradicinius nekarinius galios politikos instrumentus, tarp jų – įtikinamus vienašalius veto, atskirties grėsmę bei finansines išmokas. Derybose paskirstymo rezultatai atspindėdavo ne viršvalstybinių veikėjų prioritetus, bet asimetrinės tarpusavio priklausomybės struktūrą politikos prioritetų atžvilgiu. Tuo aš neneigiu vienokios ar kitokios viršvalstybinių veikėjų įtakos, tik teigiu, kad ta įtaka buvo ribota pagalba, suteikta tobulinant vieno iš tų penkių susitarimų – 1986 m. Suvestinio Europos akto (SEA) – efektyvumą. Tai, kas čia dėstoma, apverčia dabartinių EB tyrinėjimų objektą. Dauguma analitikų apibendrina tirdami atskirą atvejį, konkrečiai – Jacqueso Delors'o vadovaujamą Komisiją 9-ojo dešimtmečio viduryje – ir klausia, kodėl Komisija buvo tokia veiksminga, o lyginamoji analizė kviečia galvosūkį formuluoti priešingai: kodėl SEA yra vienintelis svarbus EB sandoris, kurio atžvilgiu gali vykti rimta empirinė diskusija apie viršvalstybinius pareigūnus?

Paskutinis žingsnis skirtas paaiškinti, kaip vyriausybės pasirenka, ką perduoti ir subendrinti tarptautinėse institucijose. Viršvalstybinių pareigūnų formalūs įgaliojimai ir kvalifikuota balsų dauguma nesiekia svarbesnių derybų, kuriose svarstomi sutarčių pakeitimai – tuo, beje, ir grindžiamas skepticizmas dėl jų įtakos šioje knygoje aptariamoms deryboms, – tačiau kasdienis teisės aktų kūrimo procesas remiantis Sutartimi apima ir suverenumo subendrinimą kvalifikuotos daugumos balsavimo procedūrose, ir esminį įgaliojimų perdavimą tiesiogiai viršvalstybiniams pareigūnams. Čia daug įvairovės. Kai kuriose srityse platūs įgyvendinimo ir iniciatyvos įgaliojimai buvo perduoti centrinei valdžiai. Kitose tarpvalstybinį sprendimų priėmimą tvarko kvalifikuotos daugumos balsavimas. Dar kitose išlikęs nacionalinis veto ir vienbalsiškumas. Kaip galima paaiškinti tokius skirtingus vyriausybių pasirinkimus perduoti ir subendrinti suverenumą?

Bendrosios tarptautinių santykių ir institucinio perdavimo teorijos teigia, jog yra trys priežastys, dėl kurių vyriausybės galėtų subendrinti ir deleguoti suverenumą. Pirmoji yra įsipareigojimas Europos federalizmo ideologijai. Naujausi darbai apie tarptautinį bendradarbiavimą pabrėžia nepriklausomą idėjų vaidmenį formuojant institucinius prioritetus. Gausus būrys istorikų ir socialinių mokslų atstovų EB kvazikonstitucines institucijas priskiria federalistų spaudimui, ypač Vokietijoje ir Beniliukso šalyse, kurios palaiko pastaruosius dėl ideologinių priežasčių.

Antroji – tai poreikis sutaupyti generuojant ir analizuojant informaciją, centralizuojant technokratines funkcijas tarptautinėje organizacijoje. Kai kurie tarptautinės teisės, politinių sistemų ir ekonomikos mokslo atstovai mano, kad analizuodamos informaciją tarptautinės institucijos dažnai yra efektyvesnės už decentralizuotas vyriausybes; poreikis turėti centralizuotą ekonominį planavimą buvo pagrindinis neofunkcionalistų integracijos koncepcijos elementas. Istoriniai faktai leidžia manyti, kad ideologinis įsipareigojimas Europai apsiribojo tais atvejais, kai būdavo subendrinamas arba perduodamas mažas *de facto* suverenumas arba kai tokių veiksmų esminės pasekmės likdavo neaiškios ir santykinai kuklios – pavyzdžiui, perleidžiant darbotvarkės sudarymo įgaliojimus iš Komisijos Europos Parlamentui. Technokratinis informacijos vaidmuo buvo praktiškai bereikšmis.

Todėl aš pasisakau už trečiąją priežastį. Pasirinkimą subendrinti ir perduoti suverenumą tarptautinėms institucijoms geriausiai paaiškina vyriausybių pastangos apriboti ir kontroliuoti vienai kitą taikant lošimų teorijos terminiją – jų pastangomis sustiprinti įsipareigojimų patikimumą. Vyriausybės perduoda suverenumą tarptautinėms institucijoms tada, kai potenciali nauda yra didelė, o pastangos užtikrinti užsienio vyriausybių įsipareigojimų vykdymą decentralizuotomis ar nacionalinės politikos priemonėmis žada būti neveiksmingos. Šis bendras paaiškinimas sudaro tarptautinių režimų funk-

cinių teorijų esmę; tų teorijų centrinė gija tarptautines institucijas traktuoja kaip priemones manipuliuoti informacija siekiant užtikrinti bendrų taisyklių laikymąsi. Mano tyrimas rodo, kad ženklus subendrinimas ir perdavimas vyksta dažniausiai ne tada, kai susilieja ideologinės Europos koncepcijos ar kai vyriausybės sutaria dėl poreikio politinius sprendimus centralizuoti į technokratinių planuotojų rankas, bet kai jos siekia priversti laikytis susitarimų užsienio vyriausybes (arba kai kuriais atvejais būsimąsias savo šalies vyriausybes), turinčias stiprių pagundų jų nesilaikyti. Dažnai būtent mažiausiai viršvalstybinėms institucijoms atsidavusios šalys, kaip de Gaulle'o Prancūzija, priversdavo jas sudaryti federalizmą deklaruojančias vyriausybes.

Toks integracijos aiškinimas, žiūrint į jį iš šiuolaikinės tarptautinės politinės ekonomijos teorijos perspektyvos, turi dvi ypatingas savybes. Pirma, užuot įvertinęs konkuruojančius vienapriežastinius aiškinimus ar pateikęs įvairių veiksnių mišinį kaip būtinas sąlygas, šis aiškinimas akivaizdžiai skiria komplementarias teorijas nuo viena kitą pakeičiančių teorijų ir šitaip pagrindžia daugiapriežastinį aiškinimą eksplicitinėje struktūroje, derančioje su racionalia valstybių elgsena. Šioje struktūroje turi būti konkretūs nacionalinių prioritetų paaiškinimai, esminės derybų pasekmės bei sprendimai perduoti ir subendrinti suverenumą tarptautinėse institucijose. Tokia struktūra pabrėžia valstybės prioritetų pirmumą; o pastarieji ne tik apibrėžia valstybių tikslus, bet ypač – per prioritetų intensyvumo asimetriškumą – jų santykinę galią[8]. Tokia schema, kaip bendra struktūra, tinka bet kurioms tarptautinėms deryboms. Antra, ši schema dalykus aiškina paisydama labiau ekonominių interesų, o ne pasekmių saugumo, kaip pagrindinio valstybės prioritetų šaltinio; labiau asimetrinės tarpusavio priklausomybės struktūros, o ne institucinių entreprenerių, kaip pagrindinės derybų baigčių jėgos, įsikišančių procesų lygmeniu; labiau siekių gauti patikimesnius įsipareigojimus, o ne ideologijos ar technokratinės informacijos vadybos, kaip motyvo perduoti ir subendrinti suverenumą. Pirmame skyriuje ši tikrintina schema ir tos teorijos pateikiamos detaliau.

METODAS: AIŠKIOS HIPOTEZĖS, IŠTYRINĖTI ATVEJAI, PIRMINIAI ŠALTINIAI

Skaitytojas gali pagrįstai klausti, kodėl turėtų priimti tokius tvirtinimus apie Europos integraciją, kurie prieštarauja svarbiausiems jau atliktų mokslinių tyrimų teiginiams? Pirmas atsakymas yra metodologinis. Ta ar kita istorinė

[8] Andrew Moravcsik. „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organizations* 51 (Autumn 1997), 513–553.

revizija tėra tiek įtikinama, kiek įtikinami yra įrodymai ir būdai, taikomi tam naujam įvertinimui. Ši knyga remiasi metodais, kurie, nors toli gražu nėra idealūs, pateikia griežtesnius, skaidresnius, objektyvesnius ir pakartojamus testus konkuruojantiems teoriniams teiginiams apie Europos integraciją negu taikyti iki šiol.

Svarbiausių sprendimų atvejų tyrimuose šioje knygoje laikomasi trijų metodologinių principų. Kiekvienu atskiru atveju iš bendrųjų teorijų išvedamas nuoseklus konkuruojančių hipotezių rinkinys; pats konkretus sprendimas išnagrinėjamas pasitelkus pakankamai faktų toms hipotezėms tikrinti ir, jei tik galima, potencialiai kontroversiški motyvų ar strategijų priskyrimai pagrindžiami „kietais" pirminiais šaltiniais (tiesioginiais sprendimų priėmimo faktais), o ne „minkštais" ar antriniais šaltiniais (viešais pareiškimais ir žurnalistų ar akademikų komentarais, kurių autoriai turi mažiau paskatų tiksliai apibūdinti motyvus). Šių trijų metodologinių principų laikymasis turi ir trūkumų: didėja knygos apimtis, faktų dėstymas ir analizė joje nuolat kaitaliojasi, tačiau mano tikslas yra sukurti sąlygas patikimesnei priežastinei grandinei nustatyti.

Labai nedaug EB priimtų sprendimų tyrimų nuosekliai laikosi šių principų[9]. Pernelyg dažnai susiduriame su įrodymais, parinktais tik tam vieninteliam aiškinimui paremti, tik atskirų atvejų priežastiniam ryšiui rekonstruoti ir citatomis, paimtomis iš antrinių šaltinių, kurie patys remiasi žurnalistų komentarais ar dar kitais antriniais šaltiniais. Iš visų priežasčių, verčiančių būti skeptiškiems tokių tyrimų atžvilgiu, pati svarbiausia, manyčiau, yra ta, kad Europos integracija beveik pusę amžiaus buvo aršios viešos polemikos objektas, ir todėl susiformavo daugybė spėlionių dėl jos pirminių priežasčių. Toje antrinėje medžiagoje, kuri dažniausiai remiasi oficialiais vyriausybių pareiškimais, žurnalistų pranešimais bei amžininkų samprotavimais, tikslūs

[9] Netgi geriausi istoriniai darbai, iš kurių aš daug pasisėmiau, ne visada laikosi tų standartų. Pateiksiu du pavyzdžius. Tai Alano Milwardo pionieriška Romos sutarties derybų ekonominė interpretacija, kurioje aptariamos konkuruojančios teorijos, surinkti pirminiai įrodymai ir skiriamas tam tikras dėmesys nacionalinių pozicijų socialinėms ištakoms, tačiau nepajėgiama suformuluoti nuoseklių hipotezių arba aptarti viso (arba rūpestingai apriboto) patvirtinančių ir paneigiančių duomenų diapazono; ir neprilygstamas Peterio Ludlow Europos pinigų sistemos kūrimo tyrimas, kuriame pateikta aibė puikių pirminių liudijimų, tarp jų ir dėmesys socialinėms ištakoms, tačiau ne visada aptariamos besivaržančios teorijos arba nuoseklios hipotezės. Be to, kiekviena pateikia tik vieną sprendimą. Nors šioje knygoje imamasi nuginčyti kai kurias tų darbų empirines išvadas, to nebūtų įmanoma padaryti nesiremiant tais darbais. Milward, *Rescue;* Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System* (London, 1982). Plg. Andrew Moravcsik, „Review of Alan Milward, The Rescue of the European Nation-State", *Journal of Modern History* 67 (March 1995), 126–128.

pateikiami faktai koegzistuoja su banaliausiais pastebėjimais bei labiausiai prisitaikėliškais šališkais *ex post* pasiteisinimais. Nacionaliniai sprendimų priėmėjai dažnai viešai reiškia vieną poziciją, o privačiai – visai priešingą, netgi praėjus daug metų[10]. Žurnalistai dažnai kartoja vyriausybių argumentus arba visuomenėje vyraujantį to ar kito momento suvokimą, bet nesiima vertinti jų patikimumo. Koks tuomet rezultatas? Juk šitaip galima lengvai rasti paramą *bet kuriam* tikėtinam išvedžiojimui apie Europos integracijos priežastis. Tokį nedeterminuotumą ir šališkumą galime įveikti tik formuluodami konkuruojančias hipotezes iš bendrųjų teorijų, kartodami stebėjimus ir atkreipdami dėmesį į pirminių šaltinių kokybę. Čia taikoma metodologija smulkiau aprašoma pirmame skyriuje.

Atsiribodami nuo metodologinių argumentų kai kurie skaitytojai – ypač istorikai – gali iš principo prieštarauti sumanymui naudoti istorinę faktografiją valstybių interesų, galios ir institucinio perdavimo alternatyvioms teorijoms testuoti. Kitiems toks tyrimas yra piktnaudžiavimas ankstesnėmis istorinėmis analizėmis mažai ką bepridedant ir, ko gero, išmetant subtilybes. Johnas Lewisas Gaddis tokį tarptautinių santykių tyrimo žanrą yra sukritikavęs kaip Prokrusto bandymą „redukuoti reikalus į keletą paprastų kintamųjų", kurie įdomūs tik socialiniam mokslui[11]. Toks požiūris yra gana plačiai paplitęs, ir ne tik tarp istorikų, bet ir tarp Europos integraciją tiriančių politikos mokslų atstovų. Du garsūs lyginamosios ir tarptautinės politikos specialistai, dirbantys Europos integracijos srityje, nuvertina „alternatyvių aiškinimų testus" kaip sukeliančius „netikrą moksliškumo jausmą". „Galų gale, – daro jie išvadą, – kalbama ne apie tai, kuris [aiškinimas] yra geresnis"[12].

Tokia kritika čia šauna pro šalį dėl keturių priežasčių. Pirma, visos pasekmės ir aiškinimai, kuriuos svarstau kiekviename skyriuje, yra kontekstualizuojami su nuorodomis į žymiausių istorikų ir komentatorių darbus. Teorinis nuoseklumas reikalauja, kad kiekviename skyriuje būtų tikrinamos tos pačios hipotezės, tačiau kartais svarbios alternatyvos nevisiškai

[10] Viešas iškraipytas motyvų pateikimas yra ne tik dažna politinė taktika; daugelis valstybės veikėjų, rūpindamiesi savo vieta istorijoje, stengiasi sukurti specifinį viešą įvaizdį. Taip, pavyzdžiui, Monnet interpretavo (iš esmės teisingai) de Gaulle'į; Bruno Bottai, „Jean Monnet Visto da Vicino", *LiMes* Summer, 2/1997, 152. Šioje knygoje pateikta daug pavyzdžių.

[11] John Lewis Gaddis, „History, Science and the Study of International Relations", in Ngaire Woods, ed., *Explaining International Relations since 1945*, (Oxford, 1996), 38.

[12] Wayne Sandholtz and John Zysman, „1992: Recasting the European Bargain", *World Politics* 42 (October 1989), 127. Panašų nusistatymą rasime: Janne H. Matláry, „Beyond Intergovernmentalism: The Quest for a Comprehensive Framework ih the Study of Integration", *Cooperation and Conflict* 28 (1993), 181–210.

atitinka kategorijas. Tokiais atvejais aš verčiau rizikuoju būti pernelyg išsamus, o ne per daug glaustas. Kai prieštaraujantys argumentai integracijos aprašymuose ar dalyvių ryškiai suvokiami, stengiuosi juos įvertinti. Trečiame skyriuje, pavyzdžiui, įvertinamas ir paneigiamas plačiai paplitęs teiginys, kad Britanijos stojimo derybų 1961–1963 m. nesėkmę lėmė Macmillano taktikos klaidos, o šeštame skyriuje tas pats daroma su pagarsėjusiu tvirtinimu, kad centrinių bankų vadovai išnaudojo transnacionalinius aljansus įteigti savo prioritetams Mastrichto sutartyje – nė viena iš tų hipotezių, griežtai kalbant, nėra tarp tų, kurios nuosekliai įvertinamos šioje knygoje.

Antra, konkuruojančių teorijų vertinimas nėra dichotomiškas. Istorija retai paneigia vieną teoriją ir visiškai patvirtina kitą; taip yra ir šiuo atveju. Mano tikslas nėra įrodyti, kad viena kuri nors teorija yra visiškai teisinga arba neteisinga, bet įvertinti įvairių veiksnių santykinę svarbą. Daugybinio priežastingumo matas yra imanentiškas atvejo tyrimas, nes kiekvienu tokiu atveju skiriamos trys derybų stadijos – nacionalinių prioritetų formavimas, tarpvalstybinės derybos ir institucionalizacija, ir kiekviena jų aiškinama remiantis vis kita teorija. Maža to, kiekvienoje stadijoje, kur teorijos iš tiesų tiriamos viena kitos atžvilgiu, pats tikslas yra ne įrodyti, jog kuri nors viena yra visiškai teisinga ar neteisinga, bet įvertinti jų santykinę galią. Jei, kaip aš teigiu, patikimų įrodymų vyravimas nuosekliai patvirtina prekybinių interesų, santykinės derybinės galios ir patikimų įsipareigojimų pirmavimą, tai bus ne empirinės analizės prielaida, bet veikiau jos išvada.

Trečia, pagrindinės šioje knygoje tiriamos teorijos (bet ne kiekviena išvada) apskritai dera ne tik su EB istorikų rašiniais, bet ir su politikos formuotojų, dalyvavusių priimant sprendimus, subjektyviais interesais. Mūsų dienų politikai, diplomatai, pareigūnai ir žurnalistai, žinoma, nereiškia minčių socialinių mokslų kalba, bet, nepaisant to, jie kelia panašius klausimus dėl prioritetų, derybų ir institucijų; svarsto panašius atsakymus ir dažnai daro panašias vienareikšmiškas išvadas. Pavyzdžiui, Vokietijos užsienio reikalų ministerijos pareigūnai, retrospektyvioje de Gaulle'o 1963 m. veto analizėje siekė įvertinti ekonominio intereso ir geopolitinės ideologijos santykinę svarbą Prancūzijos politikai ir priėjo išvadą pirmojo naudai. Rengiant ir Mastrichto sutartį, ir 1997 m. viduryje pasibaigusią tarpvyriausybinę konferenciją, Komisijos pareigūnai svarstė, kas būtų veiksmingiau: ar aktyvus Komisijos lyderiavimas, kaip 1985 m., ar valstybių narių lyderiavimas be stipraus Komisijos vaidmens, kaip 1989–1991 m. 1992 m. vykstant viešiems debatams dėl Mastrichto sutarties, Prancūzijos politikai viešai diskutavo, ar galios perdavimas santykinai nedemokratinėms institucijoms buvo pateisinamas dėl technokratinių reikalavimų, dėl būtinumo turėti patikimesnius įsipareigojimus vykdyti neinfliacinę politiką, ar dėl proeuropinės

ideologijos[13]. Trumpai tariant, nors šioje knygoje keliami socialinių mokslų teorijos klausimai, juos taip pat suvokia ir tų įvykių dalyviai.

Ketvirta, nors ši knyga rėmėsi istorikų tyrimais, kurie atvėrė daugelį mano cituojamų šaltinių, aš taip pat siekiau surinkti naujus liudijimų tipus apie EB sprendimų priėmimą ir daugelį jų radau pirminių šaltinių medžiagoje. Nei vadovėliai, nei tradiciniai diplomatinės istorijos tekstai netyrinėja skirtingų vyriausybių naudojamos įvairios informacijos, nacionalinių lyderių samprotavimų, kai jie sutikdavo perduoti valdžią viršvalstybinėms institucijoms, ir juolab visuomenės paramos, kuria rėmėsi trijų pagrindinių EB valstybių – Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos – pozicijos, prigimties. Tačiau informacija, perdavimas ir visuomenės grupių spaudimas turi esminę reikšmę moderniam teoriniam tarpvalstybinio bendradarbiavimo suvokimui. Nors mano pirminis siekis yra patikrinti teoriją, šie duomenys svarbūs ne tik socialinių mokslų atstovams. Iš tikrųjų prioritetų ir informacijos nustatymas tiriant tarptautinius santykius dažnai ignoruojamas ir kaip tik dėl to, kad labai dažnai tam reikia išsamaus pirminių šaltinių ištyrimo. Netgi garsūs šiandieninės Europos integracijos istorikai, tarp jų Alanas Milwardas ir Peteris Ludlow, skundžiasi, kad diplomatinės istorijos dar tik turėtų pateikti patikimą Europos integracijos „socialinę teoriją". Šioje knygoje siekiama žengti pirmąjį žingsnį ta kryptimi[14].

LITERATŪRA:
UŽ „DIDŽIOSIOS TEORIJOS" RIBŲ

Prieš pereidami prie pirmo skyriaus, kuriame pristatomos konkrečios teorijos ir hipotezės, pabaigoje dar aptarkime šios knygos santykį su egzistuojančia teorija. Tai darydami, neišvengiamai susidursime su „klasikinėmis" regioninės integracijos teorijomis, tarp kurių įtakingiausia yra neofunkcionalizmas[15]. Išplėtotas Ernsto Haaso ir kitų 6–7-ajame dešimtmečiuose, neofunkcionalizmas te-

[13] Tie įvykiai šioje knygoje pasakojami smulkiau. Žr.: Karl Carstens, *Erinnerungen und Effahrungen* (Boppard am Rhein, 1993), 247–248; Sophie Meunier-Aitsahalia and George Ross, „Democratic Deficit or Democratic Surplus: A Reply to Andrew Moravcsik's Comments on the French Referendum", *French Politics and Society* 11 (Winter 1993), 57–69; interviu su keturiais Komisijos grupės, rengusios tarpvyriausybinę konferenciją, nariais 1997 m. rugpjūčio–spalio mėnesiais.

[14] Peter Ludlow, „Recasting the European Political System, 1950–1996", *CEPS review* 1 (Summer 1996), 25–33; Alan S. Milward, „Conclusions: The Value of History", in Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992* (London, 1993), 197–198.

[15] Neofunkcionalizmo, taip pat federalizmo, funkcionalizmo, realizmo, tarpvyriausybiškumo ir kitų didžiųjų teorijų apžvalgą žr.: O'Neill, *Politics*, ir Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (New York, 1973).

bėra Europos integracijos mokslo kertinis akmuo. Iš pradžių neofunkcionalistai laikėsi nuomonės, kad kartą prasidėjusios integracijos nenumatytos pasekmės tampa savaeigės. Tai, anot jų, ir garantuoja tolesnį jos vyksmą, nors tokia teleologija vėliau buvo smarkiai pakoreguota. Toks grįžtamasis ryšys turi dvi formas. Pradiniai žingsniai bendradarbiavimo link skatina technokratinį sutarimą dėl tolesnės integracijos ir gausina, įgalina ir plečia visuomenės grupes, remiančias tolesnį valstybės kišimąsi į ekonomiką. Tarptautinių institucijų kūrimas taip pat centralizuoja galią į viršvalstybinių pareigūnų rankas, kurių politinė entrepreneryste skatina tolesnę integraciją.

Šios knygos nederėtų skaityti kaip neofunkcionalizmo ar bet kurios kitos klasikinės teorijos vertinimo, o ypač visiško atmetimo. Žinoma, ši knyga patikrina (ir daugeliu atvejų paneigia) kai kuriuos konkretesnius neofunkcionalistų propaguojamus teiginius, pavyzdžiui, tvirtinimus, kad nacionaliniai interesai yra labiau technokratiniai, o ne atspindintys fundamentalų vidaus konfliktą, kad viršvalstybinė entrepreneryste iš esmės keičia tarpvalstybinių derybų pasekmes ir kad perdavimas tarptautinėms institucijoms reiškia centralizuotų kvalifikuotų planuotojų poreikį. Kitais atvejais, pripažindama ekonominių interesų pirmumą, ši knyga palaiko tradicinius neofunkcionalistų tvirtinimus. Dar kitais, tokiais kaip laipsnis, kuriuo kai kurie nacionaliniai prioritetai integruotis gali būti vidinės ankstesnės integracijos tako priklausomybės procesas, ji tiesiogiai nenagrinėja neofunkcionalistų tiriamų problemų (nors paskutiniame skyriuje daromos kai kurios išankstinės išvados).

Taigi ši knyga nėra dar viena konfrontacija neofunkcionalizmui, bet neofunkcionalizmo atstovaujamos „didžiosios teorijos" stiliaus pripažinimas ir atsakas į kritiką, kuri dažniausiai kilo iš pačių neofunkcionalistų. Jau XX a. 8-ojo dešimtmečio pradžioje net ir patiems kūrėjams buvo aišku, kad neofunkcionalizmui būtina esminė pertvarka.

Vienu lygmeniu neofunkcionalizmo nesėkmė buvo empirinė. Europos integracija nevyko nuosekliai, ji sustodavo ir vėl pajudėdavo. Išliko rimtas vidinis konfliktas. Integracija susitelkė ne valstybės kišimosi ir planavimo srityse, tokiose kaip atominė energetika ir viešasis transportas, bet rinkos liberalizavimo srityse, kaip, pavyzdžiui, muitų politika. Ji sukūrė ne standartiškai stipresnes centralizuotas institucijas, bet keistus hibridus, vis dar smarkiai priklausomus nuo vienbalsio visų vyriausybių sutarimo. Bet ir vyriausybės ne visada pirmenybę teikdavo regioniniam, o ne globaliniam bendradarbiavimui Tokie įvykiai, kaip atrodė, neigė ankstesnius, teleologinius neofunkcionalizmo variantus[16].

[16] Ernst B. Haas, „International Integration: The European and the Universal Process", in *International Political Communities: An Anthology* (New York, 1966), 93–130; Haas, „The

Tačiau svarbiausia neofunkcionalizmo silpnybė buvo ne empirinė, bet teorinė. Kai pagaliau paprasto teleologinio integracijos aiškinimo buvo atsisakyta, neofunkcionalizmas ir kitos didžiosios teorijos pristigo išteklių pateikti pozityvų atsakymą. Neofunkcionalizmas įrodė, kad yra ir pernelyg ambicingas, ir pernelyg neapibrėžtas, ir pernelyg nenuoseklus, kad įstengtų pateikti tikslias prognozes, tinkamas empiriniam įvertinimui. Norėdami tuo įsitikinti, pažvelkime tik į teorines pamokas, kurias patys neofunkcionalistai gavo iš tų nesėkmių. Trys iš jų labai ryškios.

Neofunkcionalistai padarė išvadą, kad integraciją gali paaiškinti daugiapriežastinė struktūra, susidedanti iš daugybės siauresnių teorijų. 8-ajame dešimtmetyje mokslininkai suvokė, kad bet kuri viena jungtinė Amerikos politikos ar lyginamosios politikos teorija – tarkime, „struktūrinis funkcionalizmas" – yra per daug abstrakti ir neapibrėžta, kad leistų patikrinti ir plėtoti konkrečias teorijas. Dauguma neofunkcionalistų sutarė, kad jokia viena teorija negali tinkamai apibūdinti tokio sudėtingo reiškinio kaip Europos integracija; reikėjo konkretesnių teorijų. Tačiau jų atsakas – suformuoti kintamųjų mišinius – nepajėgė įveikti, kaip pažymėjo Haasas, „skirtinguose abstrakcijos lygmenyse egzistuojančių teorijų neadityvų pobūdį"[17]. Viename įtakingame kritiniame darbe Donaldas Puchala pasitelkė metaforą apie neregį ir dramblį: skirtingos teorijos, kaip buvo galima spręsti, aiškino skirtingus (dramblio) integracijos proceso aspektus[18]. Tai reiškia, kad bet koks bendresnis integracijos aiškinimas negali remtis vienintele teorija, pavyzdžiui, neofunkcionalizmu ar kitokia, o turi remtis daugiapriežastine struktūra, kurioje surikiuota daug siauresnių teorijų – tokia yra ir šiandien tebekartojama išvada[19].

Kiekvienas kintamasis daugiapriežastinėje struktūroje turi remtis bendrąja politinės elgsenos teorija. Teorijos, kurios regioninę integraciją traktuoja

Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge, Mass., 1971), 23ff; Haas, „Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization* 30 (Spring 1976), 173–212.

[17] Haas, „Study", 23–24, taip pat 26–30.

[18] Donald Puchala, „Of Blind Men, Elephants, and International Integration", *Journal of Common Market Studies* 10 (March 1972), 267–285. Taip pat Pentland, *International*, 189–194; Carole Webb, „Theoretical Perspectives and Problems", in Helen Wallace, William Wallace, and Webb, eds. 2d ed., *Policy-Making in the European Community*, (Chichester, 1983), 32ff.

[19] Matláry, „Beyond Intergovernmentalism", 181–208; Linda Cornett and James A. Caporaso, „And it still moves!' State Interests and Social Forces in the European Community", in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge, 1992), 248; Michael O'Neill, *The Politics of European Integration: A Reader* (New York, 1996), 5.

kaip *sui generis* reiškinį, tikino Haasas, vargiai ar bus geresnės už „preteorijas". Tokios teorijos ugdo teorinę saviizoliaciją. Apsiribojusi EB, kaip vienintele didele sėkme, regioninės integracijos teorija praktiškai tapo idealių ir tipinių veiksnių, kurie turėjo regimą įtaką Europos atvejui, sąvadu. Tas susitelkimas ties europocentristine *sui generis* teorija atskyrė Europos integracijos tyrimus nuo lyginamosios ir tarptautinės politinės ekonomijos revoliucinių teorinių srovių ištisus tris dešimtmečius. Jausdamas tai, Haasas pasiūlė, kad „regioninės integracijos tyrimai būtų įtraukti į besikeičiančių tarpusavio priklausomybės sandarų tyrimus ir jiems subordinuoti". Atitinkamai šiai analizei Stanley'is Hoffmannas, Robertas Keohane'as, Josephas Nye, Henry Nau ir daugelis kitų padarė išvadą, kad EB turėtų būti nagrinėjama kaip tarptautinis režimas, sukurtas tarpusavio priklausomybei valdyti[20].

Pagaliau kiekviena teorija turi būti orientuota į veikėjus, t. y. turi atspindėti valstybių ir socialinių veikėjų tikslingus pasirinkimus, atliekamus laikantis tam tikrų ribų, o ne plačių struktūrinių procesų savaiminę dinamiką. Didžiausia neofunkcionalizmo silpnybė yra jo siekis aptikti dinamines vidines pasekmes (inkrementinį grįžtamąjį ryšį, nenumatytas pasekmes ir iš jų kylančius, laikui bėgant pasirodančius pokyčius) neturint pamatinės teorijos apie išorinius apribojimus (valstybės ekonominius interesus, politinį suvaržymą bei perdavimą), per kuriuos turi vykti dinaminiai pokyčiai[21]. Pavyzdžiui, neofunkcionalistai manė (kaip ir aš šioje knygoje), kad ekonominių interesų realizavimas yra pamatinė ekonominės integracijos jėga, tačiau jie pasiūlė tik labai miglotą supratimą apie tai, kas yra tie interesai, kaip sprendžiami tarp jų kylantys konfliktai, kokiomis priemonėmis jie paverčiami politiniais veiksmais ir kada jiems prireikia politinės integracijos[22]. Tai savo ruožtu rodo, kad

[20] Haas, „Study", 26; Haas, *The Obsolescense of Regional Integration Theory* (Berkeley, Calif., 1975), 86; Henry R. Nau, „From Integration to Interdependence: Gains, Losses and Continuing Gaps", *International Organization* 33 (Autumn 1979), 119–147; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, „International Interdependence and Integration", in Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science* (Andover, Mass., 1975), 363–414; Stanley Hoffmann, „Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies* 21 (September–December 1982), 21–37.

[21] James Caporaso and John T. S. Keeler, „The European Community and Regional Integration Theory", in Carolynas Rhodes and Sonia Mazey, eds., *The State of the European Union: Building European Unity?* (Boulder, Colo., 1995), 43; Likke Friis, „Challenging a Theoretical Paradox: The Lacuna of Integration Theory", *CORE Working Paper* 2 (Copenhagen, 1995), 2.

[22] Šis teiginys faktiškai glūdi anksčiau minėtoje Milwardo ir Ludlowo kritikoje, kad reikia sukurti integracijos „socialinę istoriją". Žr. 14 išnašą. Neofunkcionalistai tikrai pabrėžė ekonominių sandorių vaidmenį. Ernst Haas and Philippe C. Schmitter, „Economics and

neturime tinkamos mikropradmenų apibendrinimo bazės, būtinos paremti prognozėms apie paramos integracijai variacijas priklausomai nuo klausimų turinio, šalių ir laikotarpių.

Be tokių mikropradmenų neofunkcionalizmo pamąstymai lieka neapibrėžti. Kaip vėliau savikritiškai prisipažino Haasas, grįžtamasis ryšys „*gali* transformuoti sistemą", bet nebūtinai tai padarys. Atsirado ištisas alternatyvių pasekmių žodynas: „persiliejimas", „atsiliejimas", „apsiliejimas", „enkapsuliacija". Kai neofunkcionalizmas atsisakė optimistinės idėjos, jog integracija automatiškai pati save gena ir tolygiai išsivystys į federacinę uniją nesukeldama esminių skirstymo ar ideologinių konfliktų, jis mažai ką begalėjo pasakyti apie *esmines priežastis*, kurios gimdo nacionalinius poreikius integruotis arba sudaryti tarpvalstybinius susitarimus; tokią išvadą padarė du garsiausi neofunkcionalistai[23]. Kalbant konkrečiau, neofunkcionalizmas neturėjo aiškių teorijų apie interesų grupių politiką, tarpvalstybines derybas ir tarptautines institucijas. Teoriškai atsiribojant nuo keleto baigčių, literatūroje apie Europos Bendriją susiformavo praktinė taisyklė: kai integracija sustodavo, mokslininkai kritikuodavo neofunkcionalizmą; kai ji judėdavo pirmyn – mokslininkai vėl jį atrasdavo[24].

XX a. 8-ojo dešimtmečio viduryje tokia trilypė kritika paskatino tam tikrą sutarimą dėl tinkamos teorinės krypties judant pirmyn. Nenumatytos pasekmės ir grįžtamasis ryšys – tie pirmieji kertiniai neofunkcionalizmo akmenys – turėjo užimti antrinį vaidmenį ir užleisti vietą politinių veikėjų konkretiems įsitikinimams, prioritetams ir strategijoms. Kaip teigė Haasas, „visa politinė veikla yra tikslingai susijusi su individų ir grupių interesų

Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", *International Organization* 18 (Autumn 1964), 707, 709–710.

[23] Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europes Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, N. J., 1970), 284. Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston, 1971), 64–75; Philippe Schmitter, „A Revised Theory of Regional Integration", in Lindberg and Scheingold, *Regional Integration*, 232–264; Ernst B. Haas, „Technocracy, Pluralism and the New Europe", in Stephen R. Graubard, ed., *A New Euope?* (Boston, 1964), 62–88. Kaip teigė Haasas, neofunkcionalistai neįstengė apibrėžti vyriausybėms iškylančių realių sprendimų – pavyzdžiui, periodiškai tampantį kritišku EB evoliucijoje pasirinkimu, ar rinktis regioninį, ar globalinį bendradarbiavimą.

[24] Šiuo požiūriu būdingas Jeppe Tranholm-Mikkelsen, „Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete. A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millenium*, 20 (Spring 1991); Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation* (Berkeley, calif., 1992); Paul Pierson, „The Path to European Union: An Historical Institutionalist Account", *Comparative Political Studies* 29 (April 1996), 123–164.

suvokimu". Daugiau dėmesio turėjo būti skiriama tikslingai elgsenai ir strateginiam sąveikavimui: „keliamų reikalavimų tipams, nuolaidų, kuriomis keičiamasi, įvairovei ir valdžios perdavimui naujoms centrinėms institucijoms"[25]. Hoffmannas, Keohane'as ir netgi pats Haasas, nors šiek tiek mažiau, pasiūlė tyrinėti EB kaip tam tikrą tarptautinį režimą, sukurtą įgyvendinant vyriausybių, turinčių skirtingus pioritetus ir skirtingas galias, tikslingus serijinius sprendimus. Hoffmannas pasiūlė tam tikrą sintetinį požiūrį, kuris pirmiausia tyrinėtų „aplinkos poveikį [ir] galiausiai institucinę sąveiką tarp valstybių ir Bendrijos"[26]. Keohane'as ir Hoffmannas padarė išvadą, kad persiliejimas ir nenumatytos pasekmės galimos po tarpvyriausybinių derybų tarp valstybių narių; šitaip jie nukreipė mūsų dėmesį į išorinius svarbiausių sprendimų determinantus[27].

Tačiau dauguma mokslo darbų apie Europos integraciją pastaruosius du dešimtmečius ignoravo šią savikritiką. Vos keletas tyrinėtojų išbandė bendrąsias teorijas ar panaudojo daugiapriežastinę struktūrą. Vietoj to beveik visi ir toliau struktūrizavo savo tyrimus aplink vieną kintamąjį (pavyzdžiui, valstybinį poveikį, vidaus politiką, viešąją nuomonę), dažnai susietą su idealia ir tipine integracijos arba tarptautinių santykių „didžiąja teorija", arba remdavosi teoriškai nestruktūrizuotais priežasčių mišiniais[28]. Todėl EB tyrimai dešimtmečiais daugino išvedžiojimus apie integraciją, bet suformulavo vos keletą patikimų empirinių apibendrinimų apie šiandieninę EB susiformavusių jėgų santykinę svarbą. Be jokio patikrinimo prisidaugino „pasitvirtinusių" integracijos determinantų ir „būtinų" jos sėkmės sąlygų. Kai kurie tyrinėtojai nuėjo dar toliau ėmęsi ginti tokią tendenciją todėl, kad integracija yra neapibrėžta, tako priklausomybės dėsningumo reguliuojamo proceso rezultatas[29].

[25] Haas, *Beyond the Nation State*, 34–35, 81; Haas, „Turbulent", 173.

[26] Hoffmann, „Reflections", 31, 33–34; Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Stanford, 1964), 23, 30, 32–35, 77. Vis dėlto galų gale Haasas pasuko kita linkme siekdamas iš naujo konceptualizuoti „mokymąsi" kaip bandymų ir klaidų bei patirtimi įgytų žinių naudojimo procesą, nors ir pripažino, kad mokymasis atliks didesnį vaidmenį, jei integracija „sustiprins pradinius veikėjų tikslus".

[27] Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, „Institutional Change in Europe in the 1980s", in Keohane and Hoffmann, *New European Community*, 1–39.

[28] Caporaso and Keeler, „European", 36–42.

[29] Neaišku, ar Sandholtzas ir Zysmanas yra nusistatę nuosekliai laikytis savo nuomonės, kad integracijos pasekmės yra „negalimos žinoti, priklausančios nuo ilgos serijos atsitiktinių sprendimų laiko momento ir dinamikos", tačiau neklysime sakydami, kad hipotezių atmetimas nėra jų tyrimų dėmesio lauke. Sandholtz and Zysman, „Recasting", 128. Apie teoriškai rafinuotesnį ir iš principo testuojamą teiginį, apie tako priklausomybės požiūrį žr.: Pierson, „Path to the European Union".

Deramas mūsų supratimo apie integraciją matas yra ne intuityviai tikėtinų tvirtinimų multiplikavimas, o testuojamų hipotezių plėtojimas, įvertinimas ir atmetimas. Kur hipotezės retai atmetamos, ten jos ir retai pasitvirtina. Todėl šios knygos pagrindinis objektas yra ne susivokti padedanti dabartinė literatūra apie Europos integraciją. Užuot pasinaudojusi neofunkcionalizmu ir kitomis didžiosiomis teorijomis kaip interpretavimo lęšiais ši knyga siekia pritaikyti siauresnes ir konkrečias hipotezes, pagrįstas ekonominiais interesais, tarpvalstybinių derybų ir tarptautinių režimų teorijomis, kad toliau būtų galima jas negailestingai patikrinti. Kitame skyriuje pristatoma daugiapriežastinė struktūra, bendrosios teorijos ir konkrečios hipotezės, būtinos tokiems testams.

PIRMAS SKYRIUS

Teoriškai apie Europos integraciją

Kad pasiektum tikslą, visada rinkis mažiausio pasipriešinimo kelią.

Jean Monnet, 1978 m.

Pagrindinis šios knygos teiginys yra tas, kad Europos integraciją geriausiai galima paaiškinti kaip nacionalinių lyderių racionalių pasirinkimų seriją. Tie pasirinkimai buvo atsakymas į suvaržymus ir galimybes, išplaukiančias iš galingų nacionalinių veikėjų ekonominių interesų, kiekvienos šalies santykinės galios tarptautinėje sistemoje ir tarptautinių institucijų vaidmens sutvirtinant tarptautinių susitarimų patikimumą. Tokį apibūdinimą aš tikrinu analizuodamas penkerias ryškiausias derybas Europos Bendrijos (EB) istorijoje: derybas dėl Romos sutarties, pasirašytos 1957 m., muitų sąjungos ir bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) konsolidavimą 7-ajame dešimtmetyje, Europos pinigų sistemos (EuPS) sukūrimą 1978–1979 m., Suvestinio Europos akto (SEA) derybas 1985–1986 m. ir Mastrichto sutartį dėl Europos Sąjungos, pasirašytą 1991 metais.

Šiame įvadiniame skyriuje pateikiu savo pasiūlyto aiškinimo ir jo stipriausių konkurentų teorinį pagrindimą. Toks teorinis įvadas būtinas, nes tie besivaržantys aiškinimai yra ne šiaip vien to specifinio Europos integracijos atvejo empiriniai vertinimai. Kiekvienas jų remiasi kokia nors bendrąja teorija, plačiai taikoma aiškinant tarptautinį ekonominį bendradarbiavimą. Toks bendrųjų teorijų taikymas leidžia mums formuluoti detalesnius ir sistemiškus aiškinimus, griežčiau ir įmanomais kartoti būdais juos patikrinti ir galiausiai apibendrinti rezultatus, kad jie tiktų ir kitoms situacijoms.

Pirmame skyriaus poskyryje pateikiu tarptautinio bendradarbiavimo racionalią sandarą, kuria remiasi visos šioje knygoje įvertinamos teorijos ir aiškinimai. Prielaida, kad valstybės, kiekvienu konkrečiu laiko momentu siekdamos santykinai stabilių ir gerai susistemintų interesų, veikia racionaliai ir instrumentaliai, veda prie pagrindinių EB derybų skirstymo į tris pakopas: nacionalinių prioritetų formavimą, tarpvalstybines derybas ir tarptautinių institucijų parinkimą. Tokia racionalistinė sandara yra vienas iš atsakymų į Įvade aprašytą ankstesniųjų Europos integracijos teorijų kritiką.

Likusiuose trijuose poskyriuose pristatau alternatyvias teorijas ir hipotezes, aiškinančias kiekvieną iš tų trijų pakopų. Siekdamas paaiškinti naciona-

linių prioritetų įvairovę, įvertinu teorijas, kurios grindžiamos geopolitiniais ir ekonominiais interesais. Aiškindamas tarpvalstybinių derybų efektyvumą ir skirstymo rezultatus, įvertinu teorijas, pabrėžiančias viršvalstybinę entrepreneryst ir tarpvalstybinių derybų galią. Siekdamas paaiškinti sprendimus perduoti galias tarptautinėms institucijoms, įvertinu teorijas, kurios pabrėžia federalizmo ideologiją, technokratinės informacijos generavimo centralizavimo didesnį efektyvumą bei būtinumą didinti nacionalinių įsipareigojimų patikimumą. Kalbant bendrąja tarptautinės politinės ekonomijos kalba, kurią išsamiau aiškinu vėliau, ši knyga kelia tris teorinius klausimus. Kiek pasekmės saugumui ir vidaus komercinė politika padeda aiškinti nacionalinių prioritetų įtaką koordinuojant tarptautinę ekonominę politiką? Kiek politinė entrepreneryst ir asimetrinė tarpusavio priklausomybė prisideda prie tarpvalstybinių derybų efektyvumo ir skirstymo rezultatų? Kiek nacionalinis tapatumas, informacinė masto ekonomija ir įtikimų įsipareigojimų siekimas prisideda prie valstybės sprendimų perduoti arba subendrinti suverenumą tarptautinėse institucijose? Kad galėčiau įvertinti potencialius atsakymus, iš kiekvienos teorijos išvedu nemažai hipotezių, kurias tolesniuose skyriuose patikrinu.

Skyrių baigiu trumpai aprašydamas ir apgindamas čia taikomą metodologiją, pagal kurią pirmą kartą EB tyrimuose panaudojami trys techniniai būdai, rekomenduojami naujausiuose darbuose apie kiekybinius socialinių mokslų metodus arba esančius kaip standartinė istorikų praktika. Tai konkrečių ir falsifikuojamų hipotezių formulavimas iš konkuruojančių teorijų, atvejo tyrimų nagrinėjimas siekiant surinkti kuo daugiau pastebėjimų ir, kur tik įmanoma, remtis pirminiais šaltiniais.

TARPTAUTINIS BENDRADARBIAVIMAS: RACIONALISTINĖ SANDARA

Europos integracijos tyrimas ilgai buvo „didžiųjų" arba „klasikinių" integracijos teorijų namai: kur tos teorijos EB stengėsi aiškinti tai kaip vieną visa apimantį veiksnį, tai kaip idealų tipą, sudarytą iš menkai susijusių kintamųjų mišinio. Dėl tos priežasties „EB tyrimai" vystėsi kaip disciplina, turinti nuosavą *sui generis* terminiją, teorijas ir empirinius apibendrinimus, kuri pastarąjį amžiaus ketvirtį vystėsi atskirta nuo svarbių bendrosios tarptautinės ir lyginamosios politinės ekonomijos teorijos pokyčių. Aš tvirtinu, kad svarbiausius integracinius sprendimus – ir apskritai daugiašales derybas dėl tarptautinio bendradarbiavimo – geriau paaiškina siauresnės, bet plačiau taikytinos „vidutinio rango" teorijos apie ekonominius interesus, derybas ir institucinius pasirinkimus, išvedamos iš bendrosios literatūros apie tarptautinį bendradarbiavimą.

Kad galėčiau struktūrizuoti tokiomis teorijomis grindžiamą tyrimą, aš taikau tarptautinio bendradarbiavimo „racionalistinę sandarą". Terminas *sandara* (kitaip negu terminai *teorija* arba *modelis*) čia vartojamas apibūdinti rinkinį prielaidų, leidžiančių išskirti reiškinį, kurį siekiame išaiškinti – mūsų atveju sėkmingų tarptautinių derybų raundų seką, – į elementus, kurių kiekvienas gali būti analizuojamas atskirai. Kiekvienam elementui paaiškinti taikomos siauriau orientuotos teorijos – kurių kiekviena, žinoma, neprieštarauja bendrajai racionalistinei sandarai. Po to tie elementai sujungiami siekiant pateikti daugiapriežastinį didelės sudėtingos baigties, kokia yra esminis daugiašalis susitarimas, išaiškinimą[1].

Iš anksto teigdami, kad yra tam tikras santykis tarp derybų aspektų – t. y. nagrinėdami procesą, kurį norime išaiškinti pagal tam tikrą apibrėžtą sandarą – ir kiekvienam aspektui pritaikydami skirtingas teorijas, mes galime griežčiau skirti tas teorijas, kurios yra viena kitos pakaitai (kurios konkuruoja aiškindamos tą pačią derybų pakopą), nuo tų, kurios yra viena kitą papildančios (kurios aiškina skirtingas derybų pakopas). Toks skyrimas leidžia tyrinėtojui pasistūmėti toliau negu simplicistiniai, vienapriežastiniai teiginiai apie tarptautinio bendradarbiavimo šaltinius ir kartu neaukoti viso griežtumo ir nenuslysti į nestruktūrizuotą (bei dažnai negalimą patikrinti) daugelio, atrodytų, įtikinamų veiksnių mišinį ar jų idealų tipą – tai, kaip matėme įvade, ištiko neofunkcionalistines integracijos teorijas. Racionalistinė struktūra čia siūlo riboti analizę ir diktuoja sąryšius tarp viso proceso metu veikiančių veiksnių. Mažiau aiškindami kiekvienoje pakopoje, apskritai išaiškinsime daugiau.

Racionalistinė sandara tarptautines derybas siūlo išskirti į trijų pakopų priežastinę seką: nacionalinių prioritetų formavimą, tarpvalstybines derybas ir institucijų pasirinkimą. Kiekvieną pakopą aiškina vis kita teorija. Pirma, vyriausybės formuluoja sistemišką nacionalinių prioritetų rinkinį atsižvelgdamos į potencialias „pasaulio būsenas", kurios susidarytų baigus derybas. *Prioritetais* aš vadinu ne šiaip tam tikrą politikos tikslų rinkinį, bet pamatinių nacionalinių tikslų rinkinį, kuris nepriklauso nuo to ar kito konkretaus tarptautinio susitarimo plėtoti eksportą, stiprinti saugumą konkrečios grėsmės akivaizdoje ar įgyvendinti iš kokios nors idėjos kilusį tikslą. Antroje pakopoje vyriausybės plėtoja strategijas ir derasi viena su kita dėl esminių susitarimų, kuriais remdamosi tuos nacionalinius prioritetus įgyvendintų veiksmingiau negu vienašaliais veiksmais. O trečioje pakopoje jos pasirenka, ar perduoti ir subendrinti suverenumą tarptautinėse institucijose, kurios užtikrina jų sudarytus susitarimus. Kiekvienai pakopai reikalingi vis kitokie teoriniai instrumentai.

[1] Andrew Moravcsik, „Disciplining Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement", *International Organization* 43:1 (Winter 1989), 173–205.

Tokia racionalistinė sandara išvengia pagundos, kuri kankina tarptautinių santykių tyrinėtojus – pagundos laikytis prielaidos, kad valstybių prioritetai nekinta, ar jos būtų konfliktuojančios, ar konverguojančios, ar išsidėsčiusios taip, kad sukurtų tam tikrą kolektyvinio veiksmo problemą. Turint ribotą tikslą sukurti konkrečias strateginio bendradarbiavimo teorijas, ši *a priori* prielaida, kad prioritetai nekinta, yra priimtina, bet kur kas mažiau tinkama kaip postulatas, aiškinantis ypač įdomius ir besikeičiančius valstybių elgsenos atvejus. Tas negalėjimas rimtai traktuoti valstybių prioritetų kaitos įvedė šališkumą ir pakenkė daugeliui šiuolaikinių tyrimo programų bei hegemoninės įtakos, aljansų kūrimo, tarptautinių derybų, ekonominių sankcijų ir pinigų politikos bendradarbiavimo, taip pat Europos integracijos tyrimams. Šiuo metu daugelis mokslininkų, kaip apibūdino Robertas Keohane'as, juda sisteminės teorijos „atsivertimo" pozicijos link, kurioje išorinis prioritetų kitimas apibrėžia tam tikrą baigčių grandinę, pagal kurią tokie tradiciniai veiksniai, kaip santykiniai gebėjimai ir institucijos, paaiškina konkrečius rezultatus[2]. Jokia išankstinė prielaida apie konfliktinius ar konvergencinius prioritetus negalėtų apčiuopti subtiliai įvairuojančių vyriausybių prioritetų prekybos, žemės ūkio, valiutų ir kitais šioje knygoje svarstomais klausimais. Be kita ko, ši trinarė sandara išvengia tendencijos privilegijuoti aiškinimus, kurie prioritetus laiko nekintamais, dažnai klaidingai vadinamus „sisteminiais" aiškinimais, ir taikyti valstybių prioritetų teorijas vien tik anomalijoms aiškinti.

Čia siūloma specifinė trinarė seka – nacionalinių prioritetų formavimas, tarpvyriausybinės derybos, institucijų pasirinkimas – yra vienintelė rikiuotė, neprieštaraujanti racionalistinėms prielaidoms, kuriomis remiasi dauguma svarbių tarptautinių santykių teorijų[3]. Konvencinių galios arba derybų teorijų pamatinė prielaida yra ta, kad negalima nagrinėti įtakos, kol neišsiaiškinama, kokių veiksmus pagrindžiančių tikslų siekia veikėjai. Prioritetų kaita lemia strateginio sąveikavimo „statymus", kuriais remiantis turi būti atliekamas bet kuris strateginis priemonių apskaičiavimas. Pavyzdžiui, pinigų integracijos atveju negalime įvertinti arba numatyti Vokietijos grasinimų vetuoti EPS patikimumą ir pasekmes, kol nežinome, koks stiprus yra Vokietijos (ir kitų

[2] Pavyzdžių žr.: Andrew Moravcsik, „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization* 51:4 (Autumn 1997), 538–541; Robert O. Keohane, „Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", in Keohane, ed., *Neo-Realism and Its Critics* (New York, 1986), 183.

[3] Palieku nuošaly pabrėžtinai šališką prielaidą, kad bet kuris reiškinys, paaiškintas „sisteminės" teorijos, *nebegali* būti paaiškintas atitinkama teorija, kuri remiasi besikeičiančiais valstybių prioritetais.

šalių) valiutos kursų stabilumo pranašumas ir kokios rūšies stabilumui jos teikia pirmenybę[4].

Pereinant prie kitos pakopos, tarptautinių institucijų pasirinkimas remiantis racionalistine sandara yra teoriškai nesuprantamas, jeigu iš pradžių neišsiaiškinsime to specifinio esminių sandorių rinkinio, kurį vyriausybės siekia užsitikrinti. Tai yra svarbiausia moderniosios režimo teorijos įžvalga: sprendimas perduoti ar subendrinti suverenumą tarptautiniuose režimuose analitiškai yra atskiras nuo derybų dėl esminio bendradarbiavimo (ir jam subordinuotas)[5]. Vyriausybės diskutuoja dėl institucijų tik užbaigusios atitinkamą esminį sandorį, mums apibūdinantį kolektyvinio veiksmo problemą, kurią išspręsti ir tikimasi tarptautiniu bendradarbiavimu. Grįžtant prie pinigų integracijos pavyzdžio, būtų donkichotiška analizuoti Mastrichto derybas dėl Europos centrinio banko autonomijos prieš tai neišsiaiškinus, kokį esminį susitarimą tarp vyriausybių toks bankas turės užtikrinti.

Nors tokia trinarė sandara egzistuoja daugumoje ryškesnių tarptautinių santykių ir lyginamosios užsienio politikos teorijų, ji nėra teoriškai neutrali. Ji remiasi svarbiomis prielaidomis, kurios apriboja aiškinimą. Pirmiausia ir svarbiausia yra tai, kad ši sandara teigia, jog pirminis politinis instrumentas, kuriuo pilietinės visuomenės individai ir jų grupės siekia paveikti tarptautines derybas, yra valstybė, išorėje veikianti savo rinkėjų vardu kaip vieningas ir racionalus veikėjas. Aš parodysiu, kad EB istorija čia pateikia daug tiesio-

[4] Kitaip tariant, prioritetai pagal apibrėžimą yra nepriklausomi nuo strateginių skaičiavimų, tačiau daugeliu atveju strategijų neįmanoma numatyti plačiau nepažinus prioritetų. Todėl jų kaitą būtina paaiškinti (ar bent nustatyti) prieš tikrinant kitas teorijas. Perfrazuodami Robertą Dahlį, pasakytume, kad neįmanoma žinoti, ar „A turėjo įtakos B" (galia), kol nežinoma, „ką kitu atveju būtų daręs B" (prioritetas). Gerai žinoma Stepheno Krasnerio metafora šią įžvalgą įvardija tarptautinių santykių teorijos terminais: jei režimo teorija padeda išaiškinti, ar vyriausybė pasiekė Pareto ribą, o realistų teorijos leidžia nustatyti, kokį tašką Pareto riboje vyriausybės pasirinko, tai liberalios prioritetų teorijos apibrėžia pačios Pareto ribos konfigūraciją. Be jokios abejonės, šis pastarasis uždavinys yra pirminis. Atitinkamai savo ankstesniame darbe ir pavadinau čia taikomą požiūrį į Europos integraciją „*liberaliu* tarpvyriausybiškumu" – kad būtų matyti skirtumas nuo režimų teorijų ar realistų aiškinimų, laikančių prioritetus nekintamais. Moravcsik, „Taking", 513–553. Taip pat Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N. J., 1984), 6; Stephen D. Krasner, „Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", *World Politics* 43:3 (April 1991), 336–366; Lisa Martin, „Interests, Power, and Multilateralism", *International Organization* 46:4 (1992), 765–792; Robert A. Dahl, „The Concept of Power", in Roderick Bell, David V. Edwards, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research* (New York, 1969), 79–93.

[5] Robert O. Keohane, „The Demand for International Regimes", and Stephen D. Krasner, „Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", both in Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, 1983), 325–355, 1–23.

ginių įrodymų, jog vieningos ir racionalios valstybės veiklos prielaidos yra pirmas naudingas žingsnis atskleidžiant tą būdą, kuriuo vyriausybės derėdavosi pastaruosius keturis dešimtmečius. Šitos prielaidos nusipelno trumpo detalizavimo.

Prielaida, kad valstybės yra *unitarinės*, reiškia, kad kiekviena jų tarptautinėse derybose veikia „tarsi" turėdama vieną balsą; mes galime EB vyriausybes analizuoti kaip siekiančias įgyvendinti nuoseklias nacionalines strategijas. Keletu atveju aš truputį atsiribosiu nuo unitarinio veikėjo prielaidos (pavyzdžiui, kai nacionaliniai pareigūnai tarptautines derybas panaudoja savo įtakai šalyje padidinti), bet tokie atvejai tebus antriniai pagrindinėms šios knygos išvadoms. Kuriame nors konkrečiame derybų epizode vyriausybes apskritai galima laikyti siekiančiomis nekintamų interesų įgyvendinimo.

Tai apgaulingai paprasta prielaida, jos atžvilgiu verta paminėti bent du galimus nesusipratimus. Pirma, aš nelaikau valstybių unitarinėmis jų vidaus politikoje. Nacionaliniai prioritetai – pamatinės „pasaulio būsenos", kurias valstybės siekia įgyvendinti savo pasaulinėje politikoje, – susiformuoja vidaus politinių grupių kovoje. Unitarinio veikėjo prielaida tereiškia, kad kai iš šitų vidaus varžybų iškyla konkretūs tikslai, valstybės, kaip unitariniai veikėjai, padaro juos strateginiais *vis-à-vis* kitoms valstybėms stengdamosi juos įgyvedinti. Antra, vyriausybės nebūtinai skiria vieną atstovą arba nustato griežtai kontroliuojamą hierarchinį mechanizmą tarptautinėse derybose, nors faktiškai kaip tik taip beveik visada būdavo pagrindinėse EB derybose. Aš tik darau prielaidą, kad politinės institucijos leidžia vyriausybėms, net jei šios yra išskirtos, veikti „tarsi" jos būtų unitarinės[6]. Pavyzdžiui, net jei vyriausybės vadovas ir centrinis bankas turi radikaliai skirtingas nuomones apie priimtiną tarptautinę pinigų politiką, tarptautiniuose forumuose atstovauja atskirai ir siekia skirtingų tikslų, unitarinio veikėjo prielaida vis tiek gali būti tinkama – jei tie skirtumai ženkliau nekeičia jų atitinkamos įtakos nacionalinėms derybinėms pozicijoms. Pamatysime, pavyzdžiui, kad Vokietija,

[6] Kai kas siekė ar tebesiekia „testuoti" unitarinio, racionalaus veikėjo prielaidas arba „vidaus politikos" aiškinimus tyrinėdami, ar egzistuoja vidiniai susiskaidymai. Tačiau savo formaliu modeliu Christopheris Achenas įtikinamai parodo, jog tokia taktika klaidingai traktuoja analitinę unitarinės racionalios elgsenos prielaidą, kuri visiškai neprieštarauja vidiniam susiskaidymui. Kai kurios vidaus susiskaidymo institucijų santalkos formuoja stabilias, sutvarkytus prioritetus, kitos taip nedaro. Tarp tokių, kurios dera su racionalistinėmis prielaidomis, yra viena, kurią čia naudoju ir kurioje „nacionaliniai interesai" atspindi įtakingų vidaus veikėjų „proporcingus galiai prioritetus". Achenas tikina, kad vienas tokio modelio rezultatų yra tai, jog daugelis situacijų, kuriose sprendimai priskirti iracionalybei, iš tikrųjų turėtų būti priskirtos racionaliam siekiui įgyvendinti besikeičiančius nacionalinius prioritetus. Christopher Achen, „How Can We Tell a Unitary Rational Actor when We See One?", pranešimas, skaitytas Vidurio vakarų politikos mokslų asociacijos suvažiavime 1995 m. balandį.

kurioje kaip tik tokia prieštaringa elgsena ištisus dešimtmečius buvo norma, Europos diskusijose apie pinigų integraciją stengėsi įgyvendinti stebėtinai pastovią *grynąją* nacionalinę poziciją.

Ta prielaida, kad unitarinės valstybės yra *racionalios*, reiškia, jog vyriausybės vidinius sprendimus daro „tarsi" jos veiksmingai siektų įgyvendinti proporcingą, pastovų pagrindą formuojančių prioritetų rinkinį turėdamos ribotą priemonių pasirinkimą. Ir šios prielaidos nereikėtų priimti pernelyg besąlygiškai. Tai tik silpno racionalumo prielaida. Valstybės prioritetai nebūtinai turi būti vienodi visais klausimais, visose šalyse ar labai ilgais laikotarpiais. Jos kinta reaguodamos į išorinius pokyčius ekonominėje, ideologinėje ir geopolitinėje aplinkoje, kurioje vyksta Europos integracija; išsiaiškinti, kaip ir kodėl – toks yra pats svarbiausias šios knygos uždavinys. Taip pat nebūtina manyti, jog prioritetai kyla iš materialinių paskatų. Pamatysime, kad kai kurie prioritetai kyla iš idėjų. Racionalumo prielaida veikiau reiškia tik tai, kad kiekvienose derybose vidaus politinės sistemos generuoja stabilių, proporcingų tikslų rinkinį, orientuotą į konkrečias „pasaulio būsenas", kurių vyriausybės siekia su maksimaliu, kokį tik joms leidžia turimos politinės priemonės, efektyvumu. Racionalumo prielaida neklausia, ar valstybės yra visiškai informuotos, nors tokia prielaidų sandara, kurioje jos laikomos esančios informuotos, apskritai paėmus, duoda gerą rezultatą.

Taip sudaryta trinarė nacionalinių prioritetų formavimo, tarpvalstybinių derybų ir institucijų pasirinkimo sandara struktūrizuoja kiekvieną empirinį atvejo tyrimą šioje knygoje. Ji leidžia išskaidyti detalų galvosūkį apie tai, kas lemia kiekvieną svarbų sprendimą, į teoriškai labiau valdomus klausimus. Remiantis tokia sandara, kiekviename skyriuje keliami trys pagrindiniai klausimai: kokie buvo lemiami nacionalinių prioritetų determinantai? Nustačius juos – kokie veiksniai geriausiai paaiškina esminius susitarimus? Kai susitarta dėl esminių dalykų – kokie veiksniai geriausiai paaiškina pasirinkimus įkurti konkrečias tarptautines institucijas? Kiekvienos pakopos ribinį įnašą į priežasčių seką (pagal ankstesnės pakopos nustatytus apribojimus) paaiškina skirtinga teorija ar teorijos. Tokia sandara, geriausiai deranti su racionalios ir unitarinės valstybės veikimu ir dėl to su beveik visomis svarbiausiomis tarptautinės politinės ekonomijos teorijomis, apibendrinta 1.1 lentelėje.

Ar naudotumėmės derybų dalyvių liudijimais, to meto komentarais, retrospektyviomis istorijomis, ar atsigręžtume į socialinių mokslų atstovų analizes, tikėtini atsakymai į kiekvieną iš tų trijų svarbiausių klausimų suguls į sistemišką ir ribotą kategorijų skaičių. Šios knygos pagrindinis uždavinys yra įvertinti kiekvieno iš tų konkuruojančių atsakymų santykinę svarbą. Tiksliau, aiškindami nacionalinius prioritetus, mes įvertinsime geopolitinių ir ekonominių interesų santykinę svarbą. Aiškindami tarpvalstybines derybas, įvertinsime tarpvalstybinės derybinės galios ir viršvalstybinių entreprenerių

1.1 lentelė. **Tarptautinis bendradarbiavimas: racionalistinė sandara**

Derybų pakopos	**Nacionalinių prioritetų formavimas**	**Tarpvalstybinės derybos**	**Institucijų pasirinkimas**
Alternatyvūs nepriklausomi kintamieji, kuriais remiasi kiekviena pakopa	Koks yra pamatinių nacionalinių prioritetų šaltinis?	Kas paaiškina tarpvalstybinių derybų efektyvumą ir jų skirstomąsias baigtis, kai žinomi nacionaliniai prioritetai?	Kas paaiškina suverenumo perleidimą tarptautinėms institucijoms, kai yra esminis susitarimas?
	Ekonominiai ar geopolitiniai interesai? ↓	Asimetrinė tarpusavio priklausomybė ar viršvalstybinė entrepreneryste? ↓	Federalistinė ideologija, centralizuota technokratinė vadyba ar labiau įtikimi įsipareigojimai? ↓
Stebimos baigtys kiekvienoje pakopoje	Pamatiniai nacionaliniai prioritetai →	Susitarimai dėl esminių dalykų →	Pasirinkimas perduoti arba subendrinti sprendimų priėmimą tarptautinėse institucijose

kišimosi santykinę svarbą. Aiškindamiesi pasirinkimus perduoti suverenumą tarptautinėms institucijoms, aiškinsime federalizmo ideologijos, technokratinės informacijos vadybos ir įtikimų įsipareigojimų siekimo santykinę svarbą. Tos konkuruojančios teorijos nagrinėjamos likusioje šio skyriaus dalyje; pradedame nuo tų, kurios tiria nacionalinius prioritetus.

AIŠKINANT NACIONALINIUS PRIORITETUS

Pirmoji pakopa aiškinant tarptautinių derybų baigtis, yra nacionalinių prioritetų nagrinėjimas. Šioje knygoje *nacionaliniai prioritetai* apibrėžiami kaip sutvarkytas ir proporcingas vertybių rinkinys, taikomas būsimoms esminėms baigtims, dažnai vadinamoms „pasaulio būsenomis", kurios galėtų kilti iš tarptautinio politinio sąveikavimo. Prioritetai atspindi tų šalies grupių, kurios lemia valstybės valdymą, tikslus; kiekvienos pozicijos, apibrėžtos kiekvienos šalies kiekvienu klausimu kiekvienose derybose, atveju jos laikomos nekintančios, tačiau nebūtinai bus tokios visose derybose, visais klausimais

ar visoms šalims. „Prioritetų“ terminas atskiria tuos pamatinius tikslus – kaip sakoma, kiekvienos valstybės „skonį“ – nuo nacionalinių „strategijų“, „taktikų“, „politikų“, t. y. nuo konkrečių netvarių derybinių pozicijų, derybose keliamų reikalavimų ar politikos tikslų, sudarančių užsienio politikos kasdieninės apyvartos priemones. Ne taip kaip strategijos ir politikos, prioritetai yra išoriniai konkrečios tarptautinės aplinkos atžvilgiu. Pavyzdžiui, frazėje „šalis A pakeitė savo prioritetus“ reaguodama į šalies B veiksmus šis terminas, vartojamas klaidingai, kaip čia jis yra apibrėžtas teigiant nenuoseklią racionalią elgseną[7].

Siekiant perprasti tarptautines derybas, ypatingą analitinę svarbą turi laipsnis, kuriuo valstybės prioritetai yra suderinami ar konfliktuojantys – bendrų laimėjimų ir susikeitimų tarp šalių balansas. Dabar šį klausimą linkstama formuluoti taip: ar valstybės prioritetai duoda teigiamą ar nulinę sumą? Ar valstybės siekia absoliučios ar santykinės naudos, efektyvumo ir paskirstymo?[8] Literatūroje apie Europos integraciją ypač gausu diskusijų dėl konkuruojančių pinigų politikos bendradarbiavimo „efektyvumo“ ir „paskirstymo“ aiškinimų[9].

Tačiau tokias formuluotes daugelis laiko neadekvačiomis. Mūsų tyrimo tikslams ypač svarbu tai, kad tokios dichotomijos negali būti netgi elementarių derybų teorijų taikymo pagrindas. Norėdami išsiaiškinti derybų rezultatus, mes turime žinoti Pareto ribos vietą ir konfigūraciją, t. y. ribą, žyminčią susitarimų, kuriais keliama visų valstybių gerovė ir kurie dėl to užtikrins savanorišką jų sudarymą, visumą. Atitinkamai ir dauguma esminių derybų teorijos teiginių remiasi prielaida, kad absoliutūs ir santykiniai laimėjimai ne šiaip koegzistuoja; jie *sąveikauja*. Kiekvienai pusei įmanomas absoliučių laimėjimų santykinis dydis (tos ar kitos pusės rezervavimo kaina, laimėjimą

[7] Aiškus prioritetų ir strategijų atskyrimas leidžia mums tiksliai atpažinti situacijas, kurioms esant, valstybė pasirenka baigtį X, o atmeta baigtį Y, kadangi ji *teikia* X tose situacijose, kuriose strateginės aplinkybės *verčia* arba *skatina* ją prisidėti prie X įgyvendinimo, net jei ji teikia pirmenybę baigčiai Y. Šitaip prisikasame iki daugelio dabartinių kontroversijų esmės: pavyzdžiui, ar Prancūzija Mastrichto derybose sutiko su nepriklausomu Europos centriniu banku dėl to, kad ji buvo priversta suteikti pirmenybę piniginei drausmei, ar dėl to, kad tai buvo Vokietijos išreikalauta jos strateginė nuolaida siekiant kitų Prancūzijos tikslų?

[8] Joseph M. Grieco, „Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism“, *International Organization* 42:3 (Summer 1988), 485–508; James D. Morrow, „Modeling International Regimes: Distribution versus Information“, *International Organization* 48:3 (Summer 1994), 387–423.

[9] Pavyzdžiui, Joseph M. Grieco, „State Interests and Institutional Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union“, *Security Studies* 5:2 (Spring 1996), 261–423.

atnešantis rinkinys arba geriausia alternatyva susitarimui) yra kartu ir esmingiausias, ir menkiausias derybinės galios faktorius. Todėl aš darau prielaidą, kad valstybių politiniai prioritetai paprastai apima *abu* komponentus – ir teigiamos sumos, ir santykinių laimėjimų komponentą, kurie savo ruožtu apibrėžia tą ar kitą derybinį lošimą tarp vyriausybių – empirinės istorijos praktiškai neleidžia abejoti, kad būtent taip ir buvo visose pagrindinėse EB derybose. Todėl bet koks Europos vyriausybių prioritetų aiškinimas turi parodyti ne tai, ar jos yra pozityvios ar nulinės sumos, bet veikiau tai, kad jos yra pozityvios sumos ir nulinės sumos elementų *mišinys*[10].

Derybų dalyviai, komentatoriai ir mokslininkai sutaria, kad pastarųjų daugiau nei keturių dešimtmečių nacionaliniai prioritetai už ir prieš Europos integraciją – kartu ir Pareto optimumo išorinė riba – remiasi dviem didelėmis motyvacijos kategorijomis. Tai – geopolitiniai ir ekonominiai interesai. Geopolitiniai interesai atspindi suvoktas karines arba ideologines grėsmes nacionaliniam suverenumui ir teritoriniam integralumui; ekonominiai interesai atspindi reikalavimus, kuriuos sukelia tarpusavio priklausomybė ir ypač didžiulis išorinis pelningos tarpvalstybinės prekybos ir kapitalo judėjimo pokario metais galimybių padidėjimas. Kiekviena interesų grupė yra išoriškai įtikimų, sistemiškų ir plačiai pripažįstamų argumentų dėl Europos integracijos šaltinių pagrindas. Todėl savo pagrindinį analitinį klausimą dėl nacionalinių prioritetų svarbiausiose EB derybose galime suformuluoti taip: kokia yra geopolitinių ir ekonominių motyvų formuojant nacionalinius prioritetus Europos integracijos klausimu tiksli prigimtis ir santykinis svoris?[11]

[10] Fritz Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, Colo., 1997), chap. 6; Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation: How to Resolve Conflicts and Get the Best Out of Bargaining* (Cambridge, Mass., 1982), chaps. 1 and 2; Krasner, „Global“; James K. Sebenius, „Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities“, *International Organization* 46:1 (Winter 1992), 323–365; Robert D. Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics“, *International Organization* 42:3 (Summer 1988), 427–461; Moravcsik, „Taking“, 538–539; Robert Powell, „Absolute and Relative Gains in International Relations Theory“, *American Political Science Review* 85:4 (December 1991), 701–726; Duncan Snidal, „Relative Gains and the Pattern of International Cooperation“, *American Political Science Review* 85:3 (September 1991), 701–726.

[11] Kai kam toks skyrimas gali atrodyti dirbtinis. Iš tiesų tie du prioritetų tipai neretai eina kartu, ir todėl šios knygos tikslas yra nustatyti tų dviejų veiksnių reikšmingų atvejų *santykinę* svarbą, o ne vien išskirti kokį nors vienintelį ekonominio bendradarbiavimo motyvą. Kai kas gali tvirtinti, kad tos dvi grupės negali būti atskirtos, kadangi ekonominio augimo siekiama labiausiai dėl to, jog jis didina nacionalinę galią ir prestižą. Tai gali būti teisinga, bet nepaprastai sunku įsivaizduoti pasekmes, kurios leistų aiškiai nustatyti, ar valstybės veikėjas (tarkime, generolas de Gaulle'is) siekia paremti tarptautinius ekonominius interesus

Tie konkuruojantys nacionalinių prioritetų aiškinimai nėra vien skirtingų Europos integracijos motyvų empiriniai įvertinimai. Jie grindžiami skirtingomis bendrosiomis teorijomis, kuriomis remiantis plačiau aiškinamas tarptautinis bendradarbiavimas. Giliausiame pamatiniame lygmenyje skiriasi tų aiškinimų požiūris į įvairių nacionalinių prioritetų tarpusavio santykius. Geopolitinis tarptautinio ekonominio bendradarbiavimo aiškinimas remiasi prielaida, kad užsienio politikos hierarchinės darbotvarkės viršuje yra saugumo klausimai; dėl to išvestinės ekonominio bendradarbiavimo pasekmės saugumui („išorinės pasekmės saugumui") gožia tiesiogines ekonomines pasekmes. Priešingai, ekonominis aiškinimas remiasi prielaida, kad nacionaliniai prioritetai atspindi dėl konkretaus klausimo susidariusius interesus. Ryšius su kitais tikslais lemia galingų vidaus ekonominių grupių gaunama nauda ar patiriamos išlaidos, tuo tarpu geopolitiniai interesai nubrėžia grynosios politikos ir karinės strategijos trajektorijas. Panašūs klausimai kaip esminiai iškyla ir tyrinėtojams, siekiantiems išsiaiškinti tokius skirtingus reiškinius, kaip britų imperializmas, Bretton Woodso ekonominis režimas po Antrojo pasaulinio karo ir įsipareigojimų tarptautiniam žmogaus teisių režimui lygis[12].

Iš stebėjimui prieinamų penkių kiekvienos teorijos išvadų kyla konkuruojančios hipotezės. Trys iš jų skirtos valstybių elgsenai modeliuoti: valstybių prioritetų įvairiose šalyse ir skirtingais klausimais įvairovei, politikos pokyčių laiko parinkimui bei EB politikos ir derybinių reikalavimų derinimui su platesnėmis užsienio karine ir ekonomine politikomis. Dar dvi liečia sprendimų priėmimo procesą: pagrindinių vidaus veikėjų ir jų pasiskirstymo tapatumą bei ryškesnius svarstymus, minimus konfidencialiuose politikos debatuose. Šio poskyrio pabaigoje aptariamos kiekvienos teorijos hipotezės apibendrintos 1.2 lentelėje.

---

dėl „ekonominių" ar dėl „geopolitinių" priežasčių. Todėl šioje knygoje aš stengiuosi atskirti *akivaizdžius* ekonominius ir geopolitinius motyvus: ar vyriausybės rėmė ekonominius tikslus (nesvarbu, dėl kokių priežasčių), ar jos vengė, kliudė ar stabdė tokių interesų realizavimą, kad pateisintų artimiausius geopolitinius interesus ar idėjas? Faktai liudija, kad būtent tokio skyrimo būta dalyvių mintyse; ir neabejotinai būtent šis skyrimas patraukė paskesnių komentatorių dėmesį ir būtent jis tapo klausimu, atsidūrusiu dabartinių tarptautinių santykių teorijos debatų epicentre.

[12] Apie perspėjimus dėl galimų netikėtų kliūčių, slypinčių, kai remiamasi prielaida, jog pliuralistinės paskatos ir spaudimai pereina į derybų baigtis, žr.: Achen, „How"; James E. Alt, Jeffry Frieden, Michael J. Gilligan, Dani Rodrik, and Ronald Rogowski, „The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry", *Comparative Political Studies* 29:6 (December 1996), 689–718; Peter J. Katzenstein, „Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", in Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wisc., 1978), 295–336.

1.2 lentelė. **Nacionalinių prioritetų formavimas: teorijos ir hipotezės**

Matmenys	Geopolitinės idėjos ir interesai („išorinės pasekmės saugumui")	Ekonominiai interesai („vidaus politikos teorija")
Įvairovė klausimų ir šalių atžvilgiu	Šalių pozicijos įvairuoja priklausomai nuo ideologinio įsipareigojimo federalizmui arba suvoktai politinei ar karinei grėsmei. Bendradarbiavimas užsienio politikoje ir gynyboje yra ypač svarbūs klausimai. Apskritai palankiausia integracijai yra Vokietija, Prancūzija – mažiau, Britanija – mažiausiai.	Vidaus politikos teorijos numato, kad pozicijos kinta priklausomai nuo klausimo ir šalies. Prekybos ir žemės ūkio klausimais pozicijos įvairuoja pagal gamintojų problemas, kai regiono mastu konkurencingesni gamintojai pritaria liberalizavimui. Dėl reglamentavimo suderinimo pozicijos įvairuoja priklausomai nuo konkurencingumo ir turtingumo: labiau pasiturinčios šalys pasisako už aukštus standartus. Pinigų politikos atžvilgiu pozicijos įvairuoja pagal šalis, kai šalys pritaria bendradarbiavimui, jei tai nekelia grėsmės jų vidaus infliacijos tempams. Užsienio ir gynybos politikoje projekcijos yra tokios pat kaip geopolitikoje.
Prioritetų pasikeitimo laikas	Prioritetai ir politikos keičiasi po to, kai prasideda svarbiausi geopolitiniai įvykiai, atskleidžiantys naują informaciją, ir iki to, kai jie išsprendžiami. Apskritai mes tikimės, kad laikui bėgant, problemos dėl SSRS ar kolonijų mažės; problema dėl Vokietijos liks nepasikeitusi; problema dėl federalizmo gali padidėti.	Prioritetai ir politikos keičiasi po to, kai kyla svarbiausios ekonominės problemos, ir iki to, kai jos išsprendžiamos. Prioritetai dėl integracijos laikui bėgant iš lėto stiprėja plečiantis prekybos srautams, kapitalo judėjimui ir politikos konvergencijai.
Politikos nuoseklumas ir derybiniai reikalavimai	EB politika yra suderinta su tuo pačiu metu kituose forumuose įgyvendinama geopolitinė politika. Pagrindiniai derybiniai reikalavimai yra geopolitiniai, o pagrindinės nuolaidos gali būti ekonominės.	EB politika suderinta su tuo pačiu metu įgyvendinama užsienio ekonomine politika. Pagrindiniai derybiniai reikalavimai yra ekonominiai, o pagrindinės nuolaidos gali būti geopolitinės.

Vidaus pasiskirstymai	Pagrindiniai veikėjai yra užsienio ir gynybos ministerijos, galbūt ir elito nuomonė, valdančiosios partijos bei aukščiausi vykdomosios valdžios pareigūnai. Pagrindiniai pasiskirstymai atspindi skirtingus grėsmės vertinimus arba fundamentalius ideologinius įsitikinimus (pavyzdžiui, nacionalistai prieš internacionalistus, komunistai prieš centristus).	Pagrindiniai veikėjai yra ekonomikos sektorius ir gamybos veiksniams atstovaujančios interesų grupės bei ekonomikos pareigūnai, galbūt elito nuomonė, valdančiosios partijos bei aukščiausi vykdomosios valdžios pareigūnai. Pagrindiniai pasiskirstymai atspindi interesus dėl konkurencingumo. Gali prisidėti ir grupės, suinteresuotos reglamentavimu, ypač jei yra gerai organizuotos ar atstovaujamos.
Vidaus svarstymų turinys	Aiški klausimų hierarchija leidžia pareigūnams teikti pirmenybę efektyviam geopolitinių tikslų siekimui. Efektyvus prisitaikymas prie saugumo situacijos laikomas „būtinu".	Aiškios hierarchijos stoka verčia pareigūnus teikti pirmenybę ekonominiams tikslams ekonominio turinio klausimais ir geopolitiniams interesams bei idėjoms – užsienio, saugumo ir kartais instituciniais klausimais. Prisitaikymas prie ekonominės situacijos laikomas „būtinu".

Geopolitiniai interesai ir ideologija: išorinės pasekmės saugumui

Dažniausiai nacionaliniai prioritetai už Europos integraciją arba prieš ją pabrėžia geopolitinius interesus arba ideologiją. 6-ojo dešimtmečio tyrinėjimai pabrėžia Didžosios Britanijos ministro pirmininko Haroldo Macmillano stipriai įsišaknijusį antifederalizmą ir jo pastangas išsaugoti anglų bei amerikiečių „ypatinguosius santykius", Vokietijos kanclerio Konrado Adenauerio troškimą integruoti Vokietiją į Vakarus bei Prancūzijos prezidento Guy Mollet Sueco kampanijoje patirtas geopolitines pamokas. Taip pat 7-ojo dešimtmečio reiškiniai vaizduojami kaip dviejų didžiųjų ideologinių alternatyvų, kurias simbolizuoja Charles de Gaulle'is ir Jeanas Monnet, susirėmimas. Viena jų pabrėžė nacionalizmu grindžiamą geopolitinę strategiją, o kita teigė kolektyvinio saugumo požiūrį. 8-ajame dešimtmetyje Europos bendradarbiavimas apskritai buvo suvokiamas kaip Willy'o Brandto *Ostpolitik*, Georgeso Pompidou siekio suvaržyti Vokietiją ir antrojoje dešimtmečio pusėje Helmuto Schmidto bei Valéry Giscard'o d'Estaing'o įtarimų Jimmy'o Carterio užsienio politikos atžvilgiu šalutinis produktas. 1986 m. Suvestinis Europos aktas ir po penkerių metų Mastrichte pasirašyta Europos Sąjungos sutartis dažnai laikomi asmeninių Helmuto Kohlio ir François Mitterand'o federalistinių įsipareigojimų triumfu prieš išskirtinę ideologinę Margaret Thatcher

opoziciją. Dar kiti mano, jog Mastrichto sutartis yra siekio išlaikyti suvienytą Vokietiją Europoje pasekmė.

Nacionalinių prioritetų ekonominio bendradarbiavimo srityje pati geopolitinių aiškinimų esmė yra ekonominės politikos bei pamatinių politinių ir karinių tikslų ryšys. Tų aiškinimų pagrindas yra netiesioginės ekonominės integracijos pasekmės, kurias Joanne Gowa pavadino „išorinėmis pasekmėmis saugumui“[13]. Ekonominė integracija nėra pati sau tikslas, bet yra „aukštosios politikos“ veiklos priemonė. Aukštosios politikos tikslai gali būti objektyvūs – pavyzdžiui, gynyba nuo atviros karinės grėsmės teritoriniam vientisumui ir politiniam suverenumui, arba subjektyvūs – kada grėsmė teritorijai ar suverenumui yra suvokiama kaip nacionalinio tapatumo įžeidimas. Kokios bebūtų išorinės pasekmės saugumui, pagrindinis argumentas lieka tas pats: vyriausybės labiau linkusios ekonomiškai bendradarbiauti su tomis valstybėmis, su kuriomis jos „susisaistė“ norėdamos pasiekti konkretų geopolitinį tikslą. Ši teorija atrodo patikima, nes tarptautinė sistema laikoma anarchiška ir potencialiai pavojinga vieta; todėl grėsmės saugumui ir suverenumui lieka valstybių motyvų hierarchijos viršuje, net kai deramasi dėl kviečių kainų ar sunkvežimių užpakalinių žibintų dydžio. Prekybos liberalizavimo ir pinigų sąjungų tyrimai parodė, kad geopolitiniai veiksniai – bendra grėsmė saugumui, bendri interesai išspręsti konfliktą, „solidarumo jausmas“ – dažnai yra lemiami[14].

Čia dėstomo požiūrio pagrindinis numatymas yra tai, jog kada ekonominė integracija suvokiama kaip produkuojanti teigiamas geopolitines išorines pasekmes, vyriausybės pasisako jos naudai, o kai integracija suvokiama kaip generuojanti neigiamas geopolitines pasekmes, jos greičiausiai jai priešinsis. Remiantis šiuo požiūriu, išlieka nemenki nuomonių skirtumai dėl tikslaus teorinio santykio tarp grėsmių saugumui ir ekonominio bendradarbiavimo. Aiškiai įtikinami geopolitiniai Europos integracijos aiškinimai skirstytini į keturias teorines kategorijas. Kiekviena jų pabrėžia būtinumą reaguoti į suvoktą geopolitinę grėsmę operuojant ekonominės integracijos pasekmėmis saugumui, tačiau tikslesnis tos grėsmės ir reagavimo į ją pobūdis įvairuoja. Tos keturios aiškinimų grupės atitinkamai pabrėžia atsaką į Sovietų Sąjungos grėsmę, globalinio prestižo ir padėties suvokimą, kolektyvinį saugumą Vokietijos atžvilgiu arba Europos federalistinę ideologiją.

[13] Joanne Gowa, *Allies, Adversaries and International Trade* (Princeton, N. J., 1994); Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade* (Ithaca, N. Y., 1990). Gowa pabrėžia, jog tokia dinamika yra dvipolėse sistemose, bet panašūs įrodinėjimai buvo teikiami ir kalbant apie daugiapolę Europą.

[14] Benjamin J. Cohen, „Beyond EMU: The Problem of Sustainability“, *Economics and Politics* 5:2 (1993), 187–203; Daniel Verdier, *Democracy and International Trade* (Princeton, N. J., 1994), chap. 1.

Pirmasis aiškinimas, savo esme neorealistinis, pabrėžia *galios balansą*. Pasak jo, integracija yra priemonė stiprinti bendradarbiavimui tarp aljanso partnerių, orientuotų prieš bendrą grėsmę; Šaltojo karo epochos Europoje didžiausią grėsmę kėlė Sovietų Sąjunga ir su ja susijusios vidaus komunistų partijos. Mokslininkai teigė, kad ten, kur yra aiškus dvišalis konfliktas, vyriausybės labiau linkusios atsižvelgti į geopolitines pasekmes; integracija turėtų koreliuoti su dvišalio konflikto intensyvumu. Paprasčiausias tokį požiūrį patvirtinantis argumentas yra tas, kad kiekviena vyriausybė, ypač fronto linijos valstybių, panaudojo ekonominį bendradarbiavimą, kad užsitikrintų sąjungininkų pagalbą krizės atveju ir užkirstų kelią bet kokiam vienašaliam kompromisui su priešininku. Vakarų Vokietija rūpinosi dėl rizikos netekti sąjungininkų; kitoms Europos valstybėms rūpėjo tikimybė, kad Vokietija gali ryžtis tapti vienašališka arba neutralia. Atsižvelgdami į tai, kad aljansai politines nuolaidas maino į paramą grėsmės akivaizdoje, galime įžvelgti ir subtilesnį variantą: visos Vokietijos pokario vyriausybės, nepaisant jų įvairaus šališkumo ir ideologijos, gyvybiškai priklausė nuo sąjungininkų paramos (arba mažiausiai nuo jų opozicijos nebuvimo) drauge realizuojant specifinius tikslus Sovietų Sąjungos atžvilgiu. Tie tikslai driekėsi nuo suverenios lygybės atkūrimo ir Berlyno apgynimo Adenauerio ir Erhardo metais iki *Ostpolitik* Kiesingerio, Brandto ir Schmidto laikais ir pagaliau iki suvienijimo valdant Kohliui ir Genscheriui. Abu variantai remia integraciją kaip suvoktos politinės bei karinės grėsmės ir galimybių tiesioginę funkciją. Galima prognozuoti, kad Vokietijai lemta būti įsipareigojusiai ekonominės politikos nuolaidas mainyti į geopolitinę paramą[15].

Antrasis aiškinimas, derinantis realistinį ir idėjinį elementus, pabrėžia skirtingą didžiųjų valstybių balansuojančią strategiją. Pagal šį požiūrį integracija buvo skirta Europos galiai ir autonomijai didžiųjų valstybių dominuojamame pasaulyje palaikyti – kaip vėliau matysime, šio samprotavimo dažnai savo retorikoje griebdavosi Monnet, Adenaueris, de Gaulle'is ir kiti. Pamatinis integracijos tikslas buvo remti bendros užsienio ir gynybos politikos kūrimą tokiomis pastangomis kaip Fouchet planas 7-ajame dešimtmetyje, Europos politinė bendrija (EPB) 8-ajame ir Bendra užsienio ir saugumo politika – 9-ajame dešimtmečiuose. Josephas Grieco šį argumentą išplėtojo ir teigė, kad prekyba tarp potencialių priešininkų yra nulinės sumos lošimas. Jis teigia, kad dabartinius žingsnius integracijos link „iš dalies galima paaiškinti

[15] Robert J. Art, „Why Western Europe Needs the United States and NATO", *Political Science Quarterly* 111:1 (Spring 1996), 1–39; Timothy Garton Ash, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent* (New York, 1993). Bendresnį šią poziciją atitinkantį formulavimą žr.: James D. Morrow, „Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances", *American Journal of Political Science* 35:4 (November 1991), 904–933.

kaip Prancūzijos ir Italijos balansuojančios strategijos prieš Japoniją (...) ir galbūt Jungtines Valstijas elementą“[16]. Tačiau realistai sutinka, kad daugiapoliame pasaulyje bei tarp vidutinės galios valstybių balansuojančių strategijų pasirinkimas gali būti begalinis: vyriausybės gali stengtis telktis prieš didžiąsias valstybes, kaip, Grieco tvirtinimu, darė Prancūzija ir Italija prieš Jungtines Valstijas; jos gali bandyti šlietis prie didžiųjų valstybių, kaip pokario metais stengėsi daryti Britanija; arba jos gali viena prieš kitą manipuliuoti abiem pasirinkimais, kaip darė pokario Vokietija. Konkretūs rezultatai dažniau atspindės būtent ideologinius, o ne struktūrinius veiksnius.

Todėl žiūrint iš realizmo perspektyvos, nestebina tai, kad dauguma pokario Europos užsienio politikos tyrimų, pirmiausia Stanley Hoffmanno, įrodinėjo, kad individualių valstybių geopolitinius interesus reikia kildinti iš nacionalinių vertybių, istorinių analogijų ar „istorijos pamokų“, išgrynintų tų šalių lyderių, politinio elito ir masinės publikos galvose. Taip aiškinant ypač svarbios yra istorinės sąsajos su buvusiomis kolonijomis, tradiciniai ryšiai su didžiosiomis valstybėmis bei nenustelbiama Antrojo pasaulinio karo patirtis. Britanija, kuri atlaikė karą nepralaimėjusi ir dekolonizavo labai tolygiai, siekė išsaugoti „didžiosios valstybės“ statusą palaikydama Tautų Sandraugos ryšius bei ypatingus santykius su Jungtinėmis Valstijomis. Kai šis tikslas žlugo, britų politiką ėmė valdyti diplomatinė būtinybė išlikti „arti Europos širdies“. Prancūzija, priešingai, siekė įveikti savo pralaimėjimo kare ir pažeminimo Sueco kampanijoje „istorinius prisiminimus“ remdama nepriklausomą Europą, kurioje ji galėtų vaidinti vieną svarbiausių vaidmenų, ir stiprindama ryšius su Prancūziškąja sąjunga. Nuolatiniai de Gaulle'o veto Britanijos narystei buvo skirti siekiant užkirsti kelią anglų ir amerikiečių geopolitinių interesų Trojos arkliui. Vokietija, neturėdama užjūrio kolonijų palikimo, orientavosi beveik išimtinai į Europą. Jos lyderiai siekė įveikti pasikartojančio Vokietijos agresyvumo palikimą, o tai skatino glaudų bendradarbiavimą su Vakarų sąjungininkais, tarp jų ir su Jungtinėmis Valstijomis[17].

[16] Grieco, „State“, 286, taip pat 291–293; Grieco, „The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Program“, *Review of International Studies* 21:1 (January 1995), 21–40; Wayne Sandholtz and John Zysman, „1992: Recasting the European Bargain“, *World Politics* 42 (October 1989), 103–106. Nors Grieco kalba apie ekonominius interesus, jo pamatinė teorija teigia, kad „santykiniai laimėjimai“ galiausiai atspindi grėsmes saugumui. Grieco, *Cooperation*, 222–223.

[17] Stanley Hoffmann, „De Gaulle, Europe and the Atlantic Alliance“, *International Organization* 18:1 (Winter 1964), 1–2, 16–19; Hoffmann, „Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe“, *Daedalus* 95 (Summer 1966), 892–908. Platesnį apibūdinimą, atitinkantį šią poziciją, žr.: Dan Reiter, „Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past“, *World Politics* 46 (July 1994), 490–526.

Trečiasis aiškinimas, labiau institucinis, o ne realistinis, integraciją interpretuoja kaip regioninį susitarimą – giminingą kolektyviniam susitarimui dėl saugumo, skirtą užkirsti kelią konfliktui tarp jo dalyvių, – tačiau visapusiškesnį. Europos vyriausybės nesiėmė galios balansavimo tokios grėsmės akivaizdoje, bet siekė įtraukti grėsmę keliančias valstybes į susitarimus ir reglamentuoti jas viršvalstybinėms institucijoms. Pradedant karo meto pasipriešinimo grupių veikla bei Schumano plano retorika ir baigiant naujausiais Helmuto Kohlio pareiškimais, integracija Europos tautoms buvo pateikiama kaip būdas „prikabinti" ar „surišti" vis stiprėjančią Vokietiją su Vakarų Europa ekonominių interesų ir legitimių institucijų saitais. Tokie saitai, kaip buvo teigiama, nuslopins bet kokį Vokietijos interesą imtis vienašalės agresijos ar bent jau stipriau nuramins jos kaimynes. Kaimynystė su Vokietija ypač stipriai motyvavo Prancūziją ir Beniliukso šalis integruotis, bet ir kai kurios pačios Vokietijos vidaus grupės galėjo remti pastangas susisaistyti bendradarbiavimo institucijomis. Vokietijos kanclerių *leitmotyvas* nuo Adenauerio laikų buvo Europos integracijos vaidmuo apsaugant Vokietiją nuo jos pačios[18].

Tokį požiūrį teoriškai pagrindžia įsitikinimas, kad integracija ugdo bendrus ekonominius interesus, stiprina informacijos srautus, generuoja bendras ideologines normas ir įveda tarptautinių institucijų vykdomą svarbių valstybės veiksmų kontrolę. Tuo remdamiesi žymiausi Vokietijos mokslininkai yra pasiūlę tarptautinių santykių dėsnį, lygiagretų plačiai paplitusiam teiginiui, kad demokratijos nekariauja viena su kita, kad vyriausybės, užsiėmusios „federacinės sąjungos" procesu, nesiima karų[19]. Atitinkamai ir įsitikinimas, kad integracija buvo būtina siekiant išvengti dar vieno Prancūzijos ir Vokietijos karo, dažnai nurodomas kaip veiksnys, kuris regioninę integraciją Europoje skiria nuo panašių, mažiau sėkmingų pastangų kitose pasaulio vietose. Šios perspektyvos specifinį variantą ypač ilgai vertino Britanija: jis rodo, kad britų politika yra nukreipta išardyti Prancūzijos ir Vokietijos aljansą. Kaip neseniai

[18] Ash, *Europe's*.

[19] Diskusiją apie tai žr.: Ernst-Otto Czempiel, „Kants Theorem oder Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?" ir Andrew Moravcsik, „Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective", *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 3:1 (Spring 1996), 79–101, 123–132. Šiame tvirtinime yra viena akivaizdi problema – kadangi visos EB narės jau yra demokratinės, tai federalizmo efektas yra bereikšmis. Taip pat žr.: Andrei Markovits and Simon Reich, *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe* (Ithaca, N. Y., 1995); Altiero Spinelli, „The Growth of the European Movement since World War II", in C. Grove Haines, ed., *European Integration* (Baltimore, 1957), 48–49. Walter Lipgens, „The Major Political Consequences of the Second World War", in Lipgens, *A History of European Integration*, vol. I, *1945–1947* (Oxford 1982), 44ff.

pastebėjo *The Economist*, tokį požiūrį smarkiai lėmė šimtmečiais gyvavęs „instinktyvus įsitikinimas, jog būtina neleisti iškilti Europoje kontroliuojančiai galybei“[20].

Ketvirtas ir paskutinis geopolitinis aiškinimas, grindžiamas „idealistine liberalia“ arba „liberalia konstruktyvistine“ teorija, pabrėžia „europinių“ ir „nacionalistinių“ ideologijų santykinę jėgą tarp elito ir gyventojų[21]. Pagal šį požiūrį nacionalistinio ir Europos federalistinio mąstymo santykinis legitimumas įvairuoja nepriklausomai nuo šalies ir diktuoja nacionalinių politikų bei publikos pasirengimą pritarti bendradarbiavimui su Europos federalinėmis institucijomis. Vokietijos, Italijos, Beniliukso šalių vadovai ir piliečiai tradiciškai buvo palankesni. Prancūzijos lyderiai ir piliečiai tradiciškai rinkosi vidurio poziciją: ir stipriai priešinosi Europos integracijai, ir stipriai ją rėmė. Visa tai aš priskiriu prie geopolitinių aiškinimų, nes dažnai neįmanoma šio požiūrio atskirti nuo ką tik anksčiau ištyrinėtų antrojo ir trečiojo požiūrių. Pažvelgę atidžiau, matysime, kad dauguma pritariančiųjų integracijai, pradedant Jeanu Monnet ir baigiant Helmutu Kohliu, remiasi sudėtingomis, institucijų tarpininkaujamomis kalkuliacijomis apie jos taikdariškas pasekmes. Andrei Markovitsas ir Simonas Reichas mums primena, kad daugumos dabartinių europiečių istorinė atmintis lieka prisitvirtinusi prie „Vokietijos problemos“; pokario „Vokietijos veiksmai yra priimami ypač jautriai, [ir jos] veikla tyrinėjama nepaprastai kruopščiai“[22].

Tokie istoriniai atsiminimai gali būti traktuojami ir kitaip. Kai kas teigia, kad pasirengimas priimti Europos patyrimą atspindi vidaus politinių tradicijų analogijas: tokia pusiau suvereni, federacinė, korporacinė, legalistinė, kariniu požiūriu priklausoma šalis kaip Vokietija palankiau priima EB institucijas negu

[20] „A Question of Balance“, *The Economist*, 3 January 1998, 57.

[21] Kjell Goldmann, „Nationalism and Internationalism in Post-Cold War Europe“, *European Journal of International Relations* 3:3 (September 1997), 259–290, ypač 269; Peter Katzenstein, „United Germany in an Integrating Europe“, in Katzenstein, ed., *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, N. Y., 1997), 11–15, 24–29, 41–45. Taip pat Walter Lipgens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik* (Stutgart, 1977), 36; Thomas Risse, „Between the Euro and the Deutsche Mark: German Identity and the European Union“, Georgetown Center for German and European Studies *Working Paper Series PS 1.3* (Washington, D. C., 1997); Karl W. Deutsch, „Supranational Organizations in the 1960s“, *Journal of Common Market Studies* 1:3 (April 1963), 212–218; Spinelli, „Growth“, 44–45.

[22] Markovits and Reich, *German*, 26, taip pat 16–19, 26, 36–37; „Kolektyvinė atmintis [yra] socialinis ryšys tarp žmonių, kurių bendra patirtis ir dabartinė praeities patirtis formuoja pagrindinius jų bendruomenės pamatus (...). [Ta atmintis] visada linkusi susitelkti ties negatyvu (...). Mes tvirtiname, kad formuluojant, konceptualizuojant ir įgyvendinant iš esmės kiekvienos šalies užsienio politiką, jos kolektyvinė atmintis atlieka ženklų vaidmenį.“

tokios voliuntaristinės, centralizuotos, su išplėtotomis administracijos prerogatyvomis ir kariniu atžvilgiu labiau nepriklausomos šalys kaip Prancūzija ir Britanija. Britanija ir Skandinavija dažnai laikomos išsiskiriančiomis iš kitų dėl savo stipraus prieraišumo parlamentiniam suverenumui[23]. Kiti tyrinėtojai tokius tarpnacionalinius skirtumus priskiria nevienodai karo metų patirčiai ir (kartu su realistų argumentais) krikščionių demokratų partijų pastangoms grumtis su vidaus komunizmu (arba komunizmo padalytoje šalyje) kuriant alternatyvią masinio internacionalizmo formą. Šiuo požiūriu centristinės partijos, kaip galima manyti, turėtų remti integraciją, o kraštutinės dešiniosios ir kairiosios partijos turėtų jai priešintis. Priešingame Vokietijai poliuje tokie tvirtinimai paprastai daromi apie Britaniją, Europos „nesukalbamą partnerį", kurios daugelis lyderių ir kiek mažiau piliečių skeptiškai žiūri į federalistines schemas[24].

Norint įvertinti šių keturių plačiai pripažintų geopolitinių aiškinimų empirinį vertingumą, kyla pagunda kiekvieną jų redukuoti iki objektyvaus struktūrinės pozicijos matmens – atstumo iki Sovietų Sąjungos ar Vokietijos, kolonijinio palikimo, krikščioniškosios demokratijos įtakos, karo metų sėkmių – ir kiekvieną iš eilės patikrinti[25]. Tačiau norėdami tai padaryti ir ypač norėdami testuoti geopolitinius aiškinimus *priešinant* juos idėjiniams aiškinimams, labai greitai demaskuotume suklastotus išvedžiojimus, niekuo nepatvirtindami egzistuojančių geopolitinių interpretacijų. Žymiausi komentatoriai ilgai laikėsi nuomonės, kad Europos vyriausybės nesusiduria su vienareikšmėmis grėsmėmis saugumui. Grėsmės daugiau buvo vertinamos pro ideologinius ir ryškiausių geopolitinių įvykių istorinės atminties akinius. Pokario Europos politinės ideologijos buvo taip glaudžiai susijusios su objektyviais geopolitiniais vertinimais – išskirtume antikomunizmą, Vo-

[23] Katzenstein, „United", 33–45; Alberta Sbragia, „Maastricht, Enlargement and the Future of Institutional Change", *Ridgeway Viewpoints no. 93–3* (Pittsburgh, 1993).

[24] Šios perspektyvos apžvalgą žr.: Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (Oxford, 1990).

[25] Reikia pastebėti, kad Europos integracijos geopolitiniai aiškinimai turi akivaizdžių silpnybių. Pirmoji yra atskirtis tarp makroanalizės ir mikroanalizės. Beveik visi kasdienio sprendimų priėmimo konkrečiose srityse – pavyzdžiui, žemės ūkio, aplinkosaugos, socialinėje, pinigų, prekybos politikos – tyrimai pabrėžia ekonominių ir reglamentavimo interesų pirmumą; keista, bet to nepamatysime tyrimuose apie didžiuosius sprendimus. Antroji problema yra įtikinamo paaiškinimo apie Europos integracijos gilėjimą laikui bėgant stoka. Visi keturi pokario Europos geopolitinių interesų įvardijimai – gal išskyrus Europos ideologiją, kuri išlieka beveik nekintanti ilgus laikotarpius – tikina, kad atitinkamos geopolitinės grėsmės ir išskirtiniai nacionaliniai tapatumai laikui bėgant mažės arba nesikeis, o integracija gilės.

kietijos problemą, siekį išvengti dar vieno paneuropinio karo bei išskirtinius globalinius vaidmenis, – kad buvo empiriškai beveik neatskiriamos nuo jų. Detalios istorinės diskusijos dėl lyderių, tokių kaip Adenaueris, de Gaulle'is ir Monnet, motyvai nepajėgė iki galo atskirti vienų nuo kitų, t. y. ideologijų nuo geopolitinių vertinimų; Europos integracijai skirta knyga nėra tinkamiausia vieta iš naujo pradėti tokias diskusijas. Objektyvių ir subjektyvių vertinimų suartėjimas atitinka šiuolaikines teorijas apie idėjų vaidmenį užsienio politikoje, kurios idėjas laiko racionalaus prisitaikymo prie netikrumo sąlygų mechanizmais[26].

Todėl tuos keturis argumentus aš čia interpretuoju kaip vieno aiškinimo variantus. Liudijimas bet kurio iš jų naudai laikomas parama geopolitikos vaidmeniui. Iš pirmo žvilgsnio tokia formuluotė gali atrodyti neaiški ir šitaip menkinti daromų išvadų vertę. Tačiau yra priešingai. Ji galiausiai *sustiprina* mūsų pasitikėjimą čia daromų išvadų dėl priežastinio ryšio vertingumo, nes geopolitinius aiškinimus sutelkus į krūvą, darosi *lengviau* įrodyti geopolitinių veiksnių svarbą. Trumpai tariant, aš sąmoningai pakreipiu tyrimą *prieš* idėją, kad nacionalinius prioritetus lemia prekybiniai interesai. Tų keturių aiškinimų sintezę lengvina esminis suartėjimas tarp juose numatytų nacionalinių prioritetų formavimo proceso ir rezultatų, čia apimant ir iniciatyvų pasirodymo momentą, vidaus diskurso pobūdį bei politinių pasiskirstymų pobūdį. Tiesą sakant, kiekviename empiriniame skyriuje aš pažymiu situacijas, kuriose ypač stiprūs įrodymai veikia specifinius aiškinimus – jais remdamasis, paskutiniame skyriuje aš darau kai kurias pradines išvadas, tačiau apskritai tie keturi aiškinimai laikomi kaip vienas kitą palaikantys.

Remiantis tais geopolitiniais, arba „išorinių pasekmių saugumui" aiškinimais, nacionalinius prioritetus galima numatyti pagal penkis nacionalinių prioritetų formavimosi matmenis: prioritetų sandara pagal šalis, pagal problemas ir pagal laiką; pagal ryškiausius pasiskirstymus šalių viduje; pagal diskursą šalyje.

Pirma, geopolitiniai aiškinimai numato, kad vyriausybės specifinius ekonominius interesus subordinuoja savo platesniems ekonominiams tikslams. Todėl turėtume matyti *sisteminę įvairovę tarp šalių, bet ne tarp problemų*. Įvairovė tarp šalių turėtų atitikti nacionalines politikos ir karinių veiksmų

[26] Pavyzdžiui, žr.: Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe* (New Haven, Conn., 1989), 7; Hans-Peter Schwarz, *Adenauer,* 2 vols. (Stuttgart, 1986–1991); François Duchêne, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (New York, 1995), 10. Bendriau žr.: Reiter, „Learning"; Judith Goldstein and Robert Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca, N. Y., 1993); Yuen Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton, N. J., 1992).

programas. Kiekvienoje šalyje parama turėtų atitikti konkrečių ekonominių klausimų struktūrą. Mažiausiai trys iš tų keturių geopolitinių veiksnių teigia, kad Vokietija turėtų būti nuosekliai proeuropietiška, Prancūzija – mažiau, Britanija – mažiausiai proeuropietiška. Vokietija visą laiką buvo fronto linija prieš Rytus, neturėjo kolonijinio palikimo, Antrajame pasauliniame kare patyrė pralaimėjimą ir delegitimaciją bei ugdė stiprius nuosavus federalistinius jausmus per stiprią krikščionių demokratų partiją. Tiktai į Vokietiją orientuotas kolektyvinis saugumas jos pačios interesuose yra mažiau aiškus, tačiau sunkūs praradimai Antrajame pasauliniame kare ir Vokietijos politinio elito atviros provakarietiškos simpatijos, regis, pastūmėjo elitą remti integraciją kaip pasitikėjimo savimi susigrąžinimo formą. O pokario Britanija atsidūrė priešingoje padėtyje: patogiai nutolusi nuo „geležinės uždangos“ ir Vokietijos bei turinti beprecedentį kolonijinį palikimą, parlamentinio suverenumo tradiciją, silpną federalistinį judėjimą ir nei krikščionių demokratų partijos, nei vietinės komunistinės opozicijos. Prancūzija pagal struktūrines problemas atsidurtų tarp Britanijos ir Vokietijos. Prancūzija geografiškai buvo ir arčiau Sovietų Sąjungos, ir Vokietijos, taip pat turėjo kolonijinį palikimą; jos vyriausybės paveldėjo nacionalines institucijas, kurių egzistavimą dėl pralaimėjimo kare reikėjo iš naujo apmąstyti, ir buvo stipri komunistinė opozicija. Be to, Prancūzija turėjo centralizacijos tradiciją ir tik silpną krikščionių demokratų partiją.

Laiko momentas turėtų atspindėti tai, kad naujovės EB politikoje buvo atsakas į svarbiausias geopolitines problemas ir įrankis joms spręsti mažai teatsižvelgiant į fundamentalias ekonomines to meto tendencijas ir pokyčius. Svarbiausi geopolitinės situacijos pokyčiai turėtų pakeisti Europos politiką, o svarbiausi jos pasikeitimai turėtų išspręsti svarbiausias problemas. Grynoji viso meto tendencija nėra aiški. 6-ąjį ir 7-ąjį dešimtmečius kolonijiniai motyvai sparčiai sunyko. Sovietų Sąjungos grėsmė, trumpam sustiprėjusi Berlyno krizės metu 7-ojo dešimtmečio pradžioje ir, matyt, branduolinių raketų priešpriešoje 9-ajame dešimtmetyje, taip pat mažėjo. Galima buvo tikėtis didesnio susirūpinimo dėl stiprėjančios Vokietijos galios, o ypač 8-ojo dešimtmečio pradžioje, kai ji ėmė įgyvendinti *Ostpolitik*. Visuomenės parama Europos integracijai padidėjo 7-ąjį ir po to 9-ąjį dešimtmetį; parama Europos judėjimui ir ambicingiems federalistiniams projektams, kaip savaiminiams tikslams, tarp politinio elito laikui bėgant mažėjo. Krikščionių demokratų partijos vaidino svarbų vaidmenį Vokietijos, bet ne Prancūzijos ar Britanijos vyriausybėse.

Imant trečiąjį matmenį, *politikos nuoseklumą ir derybinius reikalavimus*, geopolitiniai aiškinimai numato, kad EB politika atitiks užsienio ir karinę politiką – tiek vienašalę ar dvišalę, tiek ir daugiašalę globalinę, bet ne platesnę užsienio ekonominę politiką. Pagrindiniai derybiniai reikalavimai turėtų

būti geopolitiniai; pagrindinės nuolaidos turėtų būti, jei tik įmanoma, ekonominės.

Kalbant apie vidaus veikėjus ir pasiskirstymus, geopolitinis aiškinimas numato, kad vyriausiasis vykdomosios valdžios pareigūnas dalysis pirmine politine atsakomybe su gynybos ir užsienio reikalų ministrais, taip pat su elitu ir visuomenės nuomone. Šie veikėjai turi ryžtis pagrindinėms iniciatyvoms, priimti svarbiausius sprendimus ir skelbti veto. Kadangi gynybos ir bendrieji užsienio politikos tikslai yra viešosios gėrybės, turėtume tikėtis pamatyti apie juos organizuojantis atskiras ekonominių interesų grupes. Politinis pasiskirstymas šalies viduje turėtų atspindėti skirtingus geopolitinių grėsmių vertinimus. Tie vertinimai galėtų atsirasti dėl skirtingų techninių samprotavimų, skirtumų vertinant santykį tarp užsienio ir vidaus politikos (pavyzdžiui, komunistai prieš centristus) ir dėl konfliktuojančių tarptautinių santykių ideologijų (pavyzdžiui, nacionalistai prieš internacionalistus).

Pagaliau geopolitinė teorija numato *ryškiausių vidaus politikos problemų diskurso* skirtingus rinkinius. Pagrindinė vidaus diskusijų tema turėtų būti politikos ir karinių tikslų apibrėžimai bei geriausi būdai jiems pasiekti. Ši pamatinė pozicija turėtų būti ypač akivaizdi aukščiausiojo lygio sprendimų priėmėjų konfidencialiuose svarstymuose. Geopolitinis prisiderinimas yra „neišvengiamas".

Politiniai ir ekonominiai interesai

Geopolitinė nacionalinių prioritetų teorija išskiria netiesiogines ekonominės integracijos pasekmes, o politinė ekonominė analizė pabrėžia jos *tiesiogines* pasekmes. Politinės ekonomijos teorijos aiškina tarptautinį bendradarbiavimą kaip pastangas nustatyti abipusiškai naudingą politikos koordinavimą tarp šalių, kurių vidaus politika daro įtaką viena kitai. Trumpai tariant, bendradarbiavimas yra priemonė vyriausybėms restruktūrizuoti savo ekonominės politikos išorinių pasekmių sandarą – neinternalizuotų nacionalinės ekonominės veiklos pasekmių užsienio valstybėms sandarą jų abipusei naudai. Politinės ekonomijos požiūriu ekonominės politikos išorines pasekmes perteikia tarptautinės rinkos. Tų pasekmių sandara atspindi ne tik tas konkrečias politikas, kurias pasirenka valstybės, bet ir valstybių santykinę padėtį vidaus bei tarptautinėse rinkose. Kur pasirinktos politikos nedera su rinkomis arba šių dėka galima vienašalę politiką pritaikyti konkrečiam tikslui be jokių sąnaudų, susidaro nulinės sumos lošimo padėtis, menkai beskatinanti bendradarbiavimą. Kita vertus, kur abipusis politikos koregavimas gali pašalinti neigiamas politikos išorines pasekmes arba sukurti teigiamas efektyvesnes negu vienašalė reakcija, vyriausybės yra skatinamos koordinuoti savo veiksmus. Pavyzdžiui, aukšti muitų tarifai, detalus reglamentavimas

ar valiutos nuvertėjimas daro žalą užsienio eksportuotojams ir šitaip sukuria potencialą bendradarbiauti[27].

Svarbu pabrėžti, kad tai nėra grynai „ekonominis" aiškinimas. Daugelis ekonomistų daugumą EB svarbiausių tikslų – tarp jų muitų sąjungą, kuriai teikta pirmenybė prieš globalinį liberalizavimą, bendrąją žemės ūkio politiką ir pinigų sąjungą, – metų metus vertino skeptiškai arba netgi visiškai priešiškai[28]. Politinis-ekonominis aiškinimas skiriasi nuo grynai ekonominio aiškinimo tuo, kad dėmesį sutelkia politikos koordinavimo paskirstomosioms bei efektyvumo pasekmėms. Neretai vidaus konfliktas dėl ekonominės politikos koordinavimo sukiršina laiminčius ir pralaiminčius pasikeitus politikos pasekmėms, kurias sukėlė tarptautinis bendradarbiavimas. Atskirų grupių, kurios gali arba negali atspindėti bendrąją gerovę, politinė galia yra tas kintamasis, kuris įsiterpia tarp ekonominių sąnaudų bei naudos skaičiavimų ir politikos rezultatų.

Svarbiausi tarp laiminčiųjų ir pralaiminčiųjų yra gamintojai. Sisteminis politinis šališkumas esamų gamintojų grupių naudai ir vartotojų, mokesčių mokėtojų, trečiųjų šalių gamintojų, taip pat potencialių būsimųjų gamintojų nenaudai kyla iš intensyvesnių, labiau apibrėžtų ir instituciškai geriau atstovaujamų bei organizuotų pirmojo pulkelio interesų. Gamintojai gali daryti tiesioginį, instrumentinį spaudimą politikams arba gali pasinaudoti struktūrine galia – kai siekis paskatinti verslo investicijas ir augimą reikalauja patenkinti plačiąsias verslo reikmes. Dėl paprastumo aš čia darau prielaidą, kad vidaus gamintojai veikia politiką išimtinai per savo svarbiausias organizacijas, atstovaujančias trims platiesiems ekonominiams sektoriams: pramonei, žemės ūkiui ir paslaugoms. Sutelkdamas dėmesį į gamintojų daromą spaudimą, kurio „svorį" sudarytų tik jų dydis bei naudos ir nuostolių intensyvumas, toks aiškinimas liktų sąmoningai paprastas, abstrahuotas nuo sudėtingų sektorinių paskirstymų ar „pasiūlos pusės" klausimų – tokių kaip skirtingi kolektyvinių veiksmų lygiai, formalios institucijos, vienodų interesų grupių konkurencija bei ryšys tarp įvairių

[27] Richard N. Cooper, „Interdependence and Coordination of Policies" in Cooper, *Economic Policy in an Independent World: Essays in World Economics* (Cambridge, Mass., 1986), 292–293; Keohane, *After*, 6, 83. Čia teikiamas požiūris dera su Keohane'o „institucionalistiniu" argumentu, nors Keohane'as iš tikrųjų siekia paaiškinti formalių institucijų, bet ne paties bendradarbiavimo sandaros atsiradimą. Institucijos, teigia Keohane'as, susidaro tada, kai sandorių sąnaudos sukuria kliūtis decentralizuotiems politiniams mainams; politikos išorinių pasekmių pamatinis vaidmuo yra šio požiūrio prielaida.

[28] Pavyzdžiui, Michele Fratiani ir Jurgen von Hagen, *The European Monetary System and European Monetary Union* (Boulder, Colo., 1992); Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London, 1961).

klausimų; šis aiškinimas skirtas tik patiems svarbiausiems ekonominiams interesams apčiuopti[29].

Tačiau ne vien nuo gamintojų spaudimo priklauso vyriausybės politika. Iš tikrųjų vyriausybės, kaip teigė Gary Beckeris ir Samuelis Peltzmanas, remia gamintojų interesus, įspraudžia į erdvius apribojimus, kuriuos sąlygoja reguliacinės apsaugos, ekonominio efektyvumo ir fiskalinio atsakingumo bendrieji reikalavimai[30]. Šiuo požiūriu vienas iš užsienio ekonominės politikos tikslų – išlaikyti ir pagerinti nacionalinių gamintojų konkurencingumą; kitas yra pasiekti reglamentavimo tikslus ir apriboti vyriausybės išlaidas. Gamintojus palaikančią vidaus politiką, pavyzdžiui, subsidijas ar liberalius įstatymus, varžo vyriausybės fiskalinės galimybės arba susikirtimas su bendraisiais reglamentavimo tikslais. Šis požiūris siūlo paprastą užsienio ekonominės politikos formavimo aiškinimą, kuriame vyriausybės remia komercinius interesus tol, kol nesusiduria su nebetoleruotina fiskaline našta arba nepradeda konfliktuoti su stipriais reglamentavimo prioritetais. Todėl sprendimas bendradarbiauti bus daromas tik patyrus vidaus gamintojų spaudimą ir akivaizdžiai žlugus vienašalei politikai pasiekti vidaus reglamentavimo ar fiskalinius

[29] Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The Worlds Political-Economic Systems* (New York, 1977). Aš stengiuosi endogenizuoti tai, kas daugumoje politinių-ekonominių tyrinėjimų vadinama „pasiūlos pusės" veiksniais, pirmiausia – valstybės pareigūnų geopolitinius interesus. Ir privačios, ir viešos institucijos laikomos visuomenės grupių interesų atstovais. Kai grupės spaudimas yra intensyvus ir galingas, laikoma, kad privatūs interesai bus organizuoti, o vyriausybė smarkiai suvaržyta. Esama vidaus organizacija naudojama kaip atstovas: jei, pavyzdžiui, kviečių, cukraus ir jautienos gamintojai Prancūzijos svarbiausiose ūkininkų interesų grupėse atrodo turintys neproporcingai didelę ir pastovią politinę galią, šis faktas imamas kaip duotas tiek Prancūzijos, tiek ir EB politikai. „Valstybiniai" veikėjai laikomi pamatinių socialinių jėgų atstovais. Pavyzdžiui, Bundesbanko nepriklausomumas ir antiinfliacinė politika išreiškia Vokietijos visuomenėje plačiai aprobuotus antiinfliacinius prioritetus, kurie trukdė peržiūrėti banko nuostatus. Analogiškai britų nacionalinių prerogatyvų gynimas išreiškia populiarų elito ir visuomenės požiūrį į federalizmą bei Britanijos suverenumą. Toks paprastas požiūris į politikos formavimą sąmoningai ignoruoja kolektyvinio veiksmo problemas, abipusiškas paslaugas bei neketintas pasekmes vidaus prioritetų formavimo procese. Kitas logiškas žingsnis būtų institucinės įvairovės endogenizavimas. Išsamesnį aptarimą žr.: Robert O. Keohane ir Helen V. Milner, eds., *Internationalization and Domestic Politics* (Cambdridge, 1966); Suzanne Berger ir Ronald Dore, eds., *National Diversity and Global Capitalism* (Ithaca, N. Y., 1996).

[30] Pastaraisiais metais atsirado tam tikra sintezė, kurioje ir spaudimas dėl nepelnytos naudos, ir efektyvumo tikslai vaidina vaidmenį racionaliuose politikos formuotojų skaičiavimuose. Gary S. Becker, „A Theory of Competition among Pressure Groups", *Quarterly Journal of Economics* 98 (1983), 372–399; Samuel Peltzman, „The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity* (1989), 1–41; Giandomenico Majone, *Regulating Europe* (London, 1996), 28–45.

tikslus. Politinės ekonomijos požiūriu bendradarbiavimą skatina rūpinimasis konkurencingumu ir ekonominės politikos nesėkmės.

Santykinė reglamentavimo ribų ir fiskalinių suvaržymų svarba komercinių sumetimų atžvilgiu įvairiose srityse nevienoda. Kad tokio balansavimosi analizė būtų paprastesnė, aš darau prielaidą, jog jų santykis EB šalių politikoje atspindi jų santykinę svarbą vidaus politikoje. Vyriausybės, pasirinkusios tam tikrą pusiausvyrą tarp, tarkime, ekonominio liberalizmo ir aplinkos apsaugos savo šalyje, tokios pat pusiausvyros sieks ir tarptautinėje arenoje. Vyriausybės įsipareigojimai šalies viduje siekti tokių tikslų kaip muitų liberalizavimas, finansų liberalizavimas bei piniginė drausmė naudojami kaip matas įvertinti, kokie jie svarbūs vyriausybei tarptautinėse derybose.

Per pastaruosius keturis dešimtmečius Europos ekonominėje integracijoje svarbiausios buvo keturios politikos – žemės ūkio produkcijos prekybos liberalizavimas, pramonės gaminių prekybos liberalizavimas, prekybą reglamentuojančių kliūčių pašalinimas ir valiutos kursų stabilizavimas. Visuotinai sutinkama, kad Europos pokario vidaus politikoje tiesioginė gamintojų galia, priešinant ją fiskaliniams ar reglamentavimo tikslams, stipriausia buvo žemės ūkyje, kuris išsikovojo didžiules ir beveik visuotines subsidijas kiekvienoje šalyje; kiek mažesnė ta galia buvo pramonės gaminių prekybą reglamentuojančioje politikoje, kur subsidijos buvo menkesnės ir nelygios; dar mažesnė galia buvo prekybos reglamentavimo politikoje, pavyzdžiui, aplinkosaugos politikoje, kur nepriklausomi nuo gamintojų reglamentavimo prioritetai vaidina svarbų vaidmenį, bei valiutos kursų politikoje, kur prioritetai didelės ar mažos infliacijos naudai įsišakniję vidaus darbo rinkos ir fiskalinėje praktikoje, nacionalinėje politikoje vaidina svarbų vaidmenį. Tokiu pat principu aš nagrinėju ir vyriausybių pasirinktą EB politiką. Žemės ūkio ir kai kuriais pramonės politikos atvejais gamintojai dažnai yra glaudžiai susitelkę, o vyriausybes pirmiausia riboja bendras ekonomikos efektyvumas, kurį atspindi fiskalinė subsidijavimo našta. Reglamentavimo politikoje vyriausybes šiek tiek labiau riboja viešosios politikos tikslai, kuriuos galima apibendrinti EB nares skirstant į turtingas šalis, turinčias aukštus standartus, ir neturtingas šalis, kurių standartai žemesni. O pinigų politikos atveju daugelis gamintojų prioritetų apibrėžti ne taip aiškiai, o bendrųjų ekonominių prioritetų ir skirtingų šalių veiklos rodiklių keliami apribojimai čia yra svarbesni.

Prioritetų šaltiniai imantis prekybos politikos koordinavimo

Politinis ekonominis aspektas rodo, kad tarptautinės politikos koordinavimas yra gamintojų grupių prioritetus užtikrinantis būdas, priklausantis nuo reglamentavimo ir biudžeto suvaržymų. Šiuolaikinės užsienio prekybos teorijos skelbia, kad prekybos liberalizavimą labiausiai skatina pelningos užsie-

nio prekybos bei investavimo galimybės, nors jas riboja vidaus ir tarptautinės paskirstomosios pasekmės atliekant tokius sandorius. Vyriausybės siekia daugiašalio prekybos liberalizavimo, kai toliau nebegalima vienašališkai realizuoti gamintojų interesų. Svarbiausia priežastis yra ta, kad siekiant atverti eksporto rinkas, tarptautinis bendradarbiavimas yra būtinas. Nors beveik visi ekonomistai rekomenduoja vienašalį prekybos liberalizavimą, tačiau jis retai kada yra politiškai perspektyvi nuostata bet kuriai šaliai, išskyrus tas, kurios yra nepaprastai konkurencingos savo didžiausio konkurencinio pranašumo sektoriuose. Padidėjusios eksporto galimybės atsveria didesnio importo politines sąnaudas ir riziką. Be to, tarptautinis bendradarbiavimas gali suteikti „dviejų lygių" politinę legitimaciją ir institucinę paramą vyriausybėms tų šalių, kurios yra mažiau konkurencingos ir nori liberalizuoti prekybą.

Remiantis šiomis prielaidomis, galima pateikti paprastą prekybos politikos aiškinimą, kuris remtųsi prielaida, kad per trumpą laiką ekonominės investicijos yra skiriamos konkrečiai apibrėžtam naudojimui ir kad jų vertė pirmiausia priklauso nuo rinkos, kurioje jos konkuruoja, mastų. Gamintojų paklausa atspindi nacionalinių gamintojų konkurencinę padėtį tarptautinėse rinkose. Tarptautiniu mastu konkurencingi gamintojai siekia liberalizavimo; jei visos kitos sąlygos vienodos, vyriausybės teikia pirmenybę eksporto didėjimui. Remiantis pradiniu vertinimu, kuo eksportas ir eksporto galimybės didesnės ir vidaus eksporto gamintojai konkurencingesni, tuo didesnis spaudimas liberalizuoti prekybą. Ši taisyklė galioja ir tada, kai kalbame apie priemones „prie sienos" ir apie prekybą reglamentuojančias kliūtis. Muitams ir kvotoms menkėjant, politinis ekonominis požiūris numato, kad iš konkurencingų gamintojų pusės kils didesnis spaudimas liberalizuoti arba suderinti kitus reglamentavimo būdus. Konkurencingesni gamintojai, pirmiausia šakų, gaunančių didelį masto ekonomiškumą, ypač sieks, kad būtų panaikinti skirtumai derinant nacionalines normas.

Tačiau tokie reikalavimai priešinami su sunkumais verčiant prisitaikyti nekonkurencingus, su importu konkuruojančius gamintojus. Kuo didesnis potencialus importas, kuo mažesnis einamasis pelnas, kuo didesni nepanaudojami pajėgumai ir kuo intensyvesnis ciklinis gamybos sulėtėjimas ar ilgalaikis jos smukimas, tuo bus didesnis vidaus spaudimas siekti apsaugos ir subsidijų. Pavyzdžiui, pokario Europoje turėtume matyti, kaip Vokietijos pramonininkai ir Prancūzijos ūkininkai, atitinkamai du didžiausi ir konkurencingiausi tų šalių ekonomikų potencialūs grynojo eksporto sektoriai, kiek galėdami spaudė liberalizuoti prekybą Europoje. Toks spaudimas turėjo būti ypač stiprus santykinai spartaus augimo ir pramonės pelnų didėjimo laikotarpiais, tokiais kaip 6-asis, 7-asis dešimtmečiai ir 9-ojo dešimtmečio pabaiga.

Turėtume tikėtis didesnės paramos prekybos liberalizavimui, kai jis sukuria mažiau *grynųjų* pralaimėtojų, o taip atsitinka, kai sąnaudos ir nauda internalizuojami individualiuose sektoriuose ar įmonėse ir taip išvengiama didelių koncentruotų

nuostolių atskirose vidaus grupėse. Tokios tarpšakinės prekybos struktūros dažniausiai susidaro technologiškai sudėtinguose pramonės sektoriuose su didelėmis tiesioginėmis užsienio investicijomis, diversifikuotuose, sparčiai augančiuose ir gaunančiuose didelį masto ekonomiškumą[31]. Taigi lengvesnio su importu konkuruojančių gamintojų pritarimo turėtume tikėtis liberalizuodami pramonės gaminių prekybą, o ne žemės ūkio produkcijos prekybą.

Tokio pat pobūdžio paskatas kuria ir santykiai su trečiosiomis šalimis. Kuo didesnis trečiosios šalies gamintojų konkurencingumas, tuo didesnis spaudimas dėl išorės apsaugos ir regioninio liberalizavimo, kurių abu perorientuoja prekybą į bendrijos šalis nares. Pavyzdžiui, tų pramonės sektorių, kurie daugelio pokario Europos šalių buvo konkurencingi pasaulio mastu, spaudimas perorientuoti prekybą išorės apsaugos priemonėmis turėtų būti mažesnis negu žemės ūkyje, kuriame daugelis gamintojų yra konkurencingi Europos mastu, bet nekonkurencingi pasaulyje. Prekybos perorientavimas už bendrijos ribų likusius gamintojus pastato į nepalankią padėtį ir pakursto juos priešintis arba stoti į privilegijuotąjį regioninį bloką. Kuo tie gamintojai konkurencingesni ir kuo didesnis prekybos perorientavimas, tuo šios problemos aštresnės. Akivaizdus to pavyzdys yra 7-ajame dešimtmetyje EB vykdytas JAV ir Tautų Sandraugos šalių prekybos žemės ūkio produkcija ir britų pramonės gaminiais diskriminavimas[32].

Remiantis konvencinėmis kolektyvinio veiksmo teorijomis, čia dėstoma analizė daro prielaidą, kad konkrečios politikos palaiko veikėjus, turinčius koncentruotus, intensyvius ir iš anksto gerai žinomus interesus, o ne veikėjus, turinčius labiau išskaidytus, mažiau apibrėžtus arba neatstovaujamus interesus. Šiai pastarajai kategorijai priskiriami vartotojai, mokesčių mokėtojai ir trečiųjų šalių gamintojai. Liberalizavimas vyksta lengviau, kai jo sąnaudas galima perkelti tokioms grupėms. Tačiau tokios nesutelktos grupės nėra nuolaidžios iki begalybės. Jei gamintojų grupių gaunama nepelnyta nauda tampa ypač didelė, labai tikėtina, kad mokesčių mokėtojai ir vartotojai sukils. Kokiomis sąlygomis tokie suvaržymai turėtų apriboti politiką?[33]

[31] Helen V. Milner, *Resisting Protectionism: Global Industry and the Politics of International Trade* (Princeton, N. J., 1988); Elhanan Helpman and Paul Krugman, *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy* (Cambridge, Mass., 1985); Réal Lavergne, *The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis* (New York, 1983), chaps. 5, 7.

[32] Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* (Washington, D. C., 1996), 28; Robert A. Mundelll, „Tariff Preferences and the Terms of Trade", *Manchester School of Economic and Social Studies* 32 (1964), 1–13. Taip pat žr. antrą ir trečią šios knygos skyrius.

[33] James Q. Wilson, „The Politics of Regulation", in Wilson, ed., *The Politics of Regulation* (New York, 1980), 366ff.

Plačių suvaržymų tyrimą galėtume supaprastinti apribodami juos dviem atvejais. Pirma, verslo grupių reikalavimai apsaugoti turi būti atsiimti, jei akivaizdžiai žlunga vienašalė politika remti konkurencingumą ir mokumą. Kitaip tariant, vyriausybės priešinsis spaudimui liberalizuoti dėl santykinai nekonkurencingų šakų, kurios nenori prisitaikyti tol, kol tiesioginių subsidijų sąnaudos, kurios tokį pasipriešinimą daro galimą, yra toleruojamos. Vyriausybės ims galvoti apie liberalizavimą, tik kai baigsis galimybės didinti subsidijas nekonkurencingiems sektoriams.

Antra, nekonkurencingi gamintojai griežtesnių politikos koordinavimo suvaržymų paprastai sulaukia tada, kai vienašalės čia aptariamos politikos veikia kaip reglamentuojantys standartai, o ne kaip tokios priemonės „prie sienos" kaip muitai ir kvotos. Šios derybos gali mobilizuoti ne tik gamintojus, bet ir organizuotas viešojo intereso grupes bei partijas, kurios teikia pirmenybę konkrečioms aplinkosaugos, vartotojų teisių arba sveikatos ir saugos taisyklėms. Tokie klausimai gali sukelti galingą rinkėjų reakciją. Supaprastindami tyrimą, mes darome prielaidą, kad apsaugos reglamentuojant viršūnė yra šalies turto vienam gyventojui funkcija, kai turtingesnės valstybės pasisako už aukštesnį vidaus apsaugos lygį. Turtingesnės šalys teikia pirmenybę tarptautiniam aukštesnių standartų suderinimui, o skurdesnės šalys palaiko derinimą tarp žemesnių standartų. Tokie dviejų matmenų susidūrimai – kai išsiskiria konkurencingi ir nekonkurencingi gamintojai bei aukštų ir žemų standartų valstybės – gali sudaryti sąlygas sudėtingoms ir keistoms vidaus koalicijoms, tokioms kaip vadinamieji baptistų ir alkoholio kontrabandininkų susivienijimai tarp protekcionistų ir griežtai reglamentuotos apsaugos šalininkų[34].

Iš pirmo žvilgsnio yra pakankamai priežasčių manyti, kad šio paprasto prekybos politikos aiškinimo metu apibūdintos paskatos atliko nemažą vaidmenį pokario Vakarų Europoje, patyrusioje esminius komercinių galimybių pokyčius[35]. Ryškiausia permaina tarptautinėje politinėje ekonomijoje po 1945 m. buvo didžiulis pelningos prekybos tarp industrinių šalių galimybių padidėjimas, susijęs su istoriškai labai spartaus augimo tempais. Tas pokariu kilęs pramonės gaminių prekybos bumas pakeitė ir prekybos geografines kryptis, ir konkurencinių prioritetų šaltinius. Išsivysčiusių valstybių komerciniai ryšiai iš periferinių erdvių persikėlė į metropolinę šerdį, kai pasaulio

[34] David Vogel, *Trading Up* (Cambridge, Mass., 1995).

[35] Pokario Vakarų Europos vyriausybės ne tik susidūrė su didėjančiomis prekybos galimybėmis; jos taip pat buvo įsipareigojusios daug didesniu mastu nei anksčiau užtikrinti minimalius gerovės standartus visoms visuomenės grupėms. Šios grupės apėmė ūkininkus ir darbininkus, kuriems komunizmas siūlė patrauklią alternatyvą. Šių dviejų veiksnių santykinio reikšmingumo čia negalėsime tinkamai įvertinti, nes tam reikėtų lyginti su atvejais, kai tokių įsipareigojimų nebuvo. Žr.: Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (Berkeley, 1992).

prekyba tarp pramoniniu atžvilgiu išsivysčiusių šalių išsiplėtė nuo 46 proc. 1955 m. iki 62 proc. 1990 m. Pusė to padidėjimo įvyko iki 1963 m. prekyboje vienos rūšies prekėmis, išsivysčiusioje apie Vokietiją. Todėl prekyba tarp EB šalių išaugo nuo 38 proc. BVP 1960 m. iki 57 proc. BVP 1991 m., kai esminiai pokyčiai įvyko 6-ajame dešimtmetyje ir 7-ojo dešimtmečio pradžioje. Ji po to vėl didėjo 9-ojo dešimtmečio pabaigoje. Ekonometriniai tyrimai tik santykinai nedidelę šio prekybos augimo dalį priskiria prekybos liberalizavimui. Toji tendencija prasidėjo tuoj pat pasibaigus karui, dar gerokai prieš prekybos liberalizavimą ir apėmė šalis, buvusias už regioninių prekybos blokų ribų Skandinavijoje ir Šiaurės Amerikoje, taip pat ir tokias kaip Britanija ir Prancūzija, kurios toliau laikėsi imperinių prekybos prioritetų[36].

Pirmiausia naudą iš prekybos pajuto apdirbamosios pramonės sektoriai. Apdirbamosios pramonės gaminių prekyba plėtojosi maždaug dukart sparčiau negu BVP ir savo dalį pasaulio prekyboje padidino nuo 35 proc. 6-ajame dešimtmetyje iki 60 proc. 9-ojo dešimtmečio viduryje. Priešingai, žemės ūkio produkcijos eksportas sumažėjo nuo 25 proc. iki 15 proc., o mineralinių medžiagų ir energijos eksportas (netgi kylant naftos kainoms) sumažėjo nuo 40 proc. iki 24 proc. Šie pokyčiai iš dalies atspindi spartų industrializavimą, aukštus augimo tempus bei didėjančią romanų šalių, tokių kaip Prancūzija, Italija, vėliau ir Ispanija, konkurencingumą. 1988 m. prekybos apdirbamosios pramonės gaminiais mastai, pasiekę 32 proc. BVP, beveik sugrįžo į istoriškai aukščiausią lygį, kuris buvo pasiektas iki Pirmojo pasaulinio karo. Šį suklestėjimą lydėjo prekybos vienarūšėmis prekėmis plėtra, kurią skatino produktų diferenciacija, masto ekonomiškumas bei tarpinių gaminių įsivežimas. Europoje prekybos vienarūšėmis prekėmis plėtrą itin (9-ajame dešimtmetyje ji pasiekė 60 proc.) pastūmėjo tiesioginių investicijų bumas tarp išsivysčiusių šalių[37].

Politinis ekonominis požiūris akivaizdžiai ir įtikinamai paaiškina pokario Europos vyriausybių pasirinkimą pradėti ir laipsniškai gilinti EB. Nuo 6-ojo iki 10-ojo dešimtmečio, Europoje plėtojantis prekybai ir investicijoms, mes turėtume tikėtis, jog pagrindinės EB šalys iš lėto konverguos didesnio atvirumo prekyboje pramoninėmis prekėmis linkui. Tų šalių ekonominės politikos turėtų vienodėti skirtingu tempu, priklausomai nuo nacionalinės prekybos su

[36] Michael Chisholm, *Britain on the Edge of Europe* (London, 1995), 14–17; Milward, *European*; Jeffrey A. Frankel, Ernesto Stein, and Shang-Jin Wei, „Regional Trading Arrangements: Natural or Supernatural?" *American Economic Review* 86:2 (May 1996), 52–57.

[37] Commission of the European Communities, „International Trade of the European Community", European Economy 39 (1989), 14; United Nations Center on Transnational Corporations, World Investment Report 1991: The Triad in Foreign Direct Investment (New York, 1991), pp. 4ff; Jacques Pelkmans, *Market Integration in the European Community* (London, 1984), 64–114; GATT, *International Trade*, various editions (Geneva, 1980–1995), Table A. 3.

Europa dalies bei vietinės pramonės konkurencingumo. Apskritai iš Vokietijos turėtume tikėtis stiprios nuostatos palaikyti paneuropinę prekybą pramoninėmis prekėmis su santykinai atvira politika trečiųjų šalių atžvilgiu ir siekimo priešintis prekybos žemės ūkio produkcija liberalizavimui. Prancūzija ir Italija turėtų remti žemės ūkio produkcijos prekybos liberalizavimą apsaugant lengvatinės prekybos ribas, palaikant pageidautinai saikingą kainų lygį ir kartu sutinkant su pramonės gaminių prekybos liberalizavimu su pradiniu atsargumu, bet pasitikėjimui vis didėjant. Britanija, turėdama nedidelius, bet sparčiai augančius eksporto į Europą mastus, iš pradžių turėtų būti santykinai abejinga Europos pramonės gaminių prekybos liberalizavimui, bet greit susidomėti, jei tos prekybos sandara keisis. Ji turėtų smarkiai priešintis aukštiems prekybos žemės ūkio produkcija išorės muitų tarifams, nes tai žlugdytų susiklosčiusius Sandraugos ryšius. Blogiausia, kas galėtų atsitikti kiekvienai nacionalinei valstybei, būtų atskyrimas nuo besiplėtojančios industrinės prekybos erdvės.

Prioritetų šaltiniai imantis valiutos kursų stabilizavimo

EB pinigų politikos integracija iš pradžių buvo skirta nominaliam valiutos kursui stabilizuoti. Ji pasireiškė dviejų susietų valiutos kursų sistemų formomis, įdiegtomis 8-ajame dešimtmetyje – „žalčiu" ir EuPS, taip pat Mastrichto sutartyje numatytu planu įvesti bendrą valiutą.

Kokios politinės ekonominės paskatos galėtų pastūmėti vyriausybes siekti tokių valiutos kursų sutvarkymų? Kaip ir prekybos politikos atveju, aš nepateiksiu visiškai išplėtoto makroekonominės politikos modelio, o tik minimalią, „kirviu tašytą" teoriją, būtiną norint plėtoti pamąstymus apie nacionalinių prioritetų įtaką valiutos kursų stabilizavimui, sprendimų laiką ir paskirstymą. Kaip ir prekybos politikos atveju, aš neteigsiu, kad yra vienintelis makroekonominis ar mikroekonominis valiutos kursų stabilizavimo ar pinigų sąjungos pagrindimas, bet teigsiu, kad bendradarbiavimas pinigų srityje padeda vyriausybėms pasiekti tam tikrus politinius ekonominius tikslus[38].

Nesudėtinga politinė ekonomija dėl prioritetų už (ir prieš) valiutos kursų stabilizavimą gali būti sudaryta remiantis trimis kintamaisiais: kapitalo mobilumo, prekybinės priklausomybės struktūrų ir laukiamų vidaus infliacijos

[38] Apie ekonomistų skepticizmą žr.: Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, „The Political Economy of European Monetary Integration: An Analytical Introduction" in Eichengreen and Frieden, eds.*The Political Economy of European Monetary Integration* (Boulder, Colo., 1994), 5; Paul Krugman, „Policy Problems in a Monetary Union", in Paul de Grauwe and Loukas Papademos, eds., *The European Monetary System in the 1990s* (London, 1990), 62.

tempų konvergencijos arba divergencijos. Tokia schema atitinka bendrą politinės ekonomijos požiūrį į šioje knygoje aptariamus reglamentavimo klausimus, kuris spaudimą iš gamintojų pusės laiko: pirma – tiesiogiai veikiamą tarptautinės tarpusavio priklausomybės, antra – bendrųjų reglamentavimo, fiskalinių bei viešųjų gėrybių problemų. Ši analizė prasideda nuo tos pačios esminės intuicijos kaip ir prekybos politikoje – kad vyriausybės siekia paremti intensyviausiai gamintojų reiškiamus prioritetus. Tačiau valiutos kursų politikai, kaip esu teigęs anksčiau, specifiniai makroekonominiai tikslai, palyginti su tiesioginiais komerciniais interesais, yra svarbesni negu prekybos politikai. Daugelis tyrinėjimų sutelkia dėmesį tik kapitalo mobilumui ir tarpusavio priklausomybei prekyboje, tačiau iš tikrųjų lemiamą vaidmenį vaidina infliacijos tempų konvergencija ar divergencija. Didėjantis kapitalo mobilumas kartu su besiplečiančia prekyba didina įtampą tarp valiutos kursų stabilumo ir vidaus makroekonominės autonomijos ir eliminuoja pastarosios prioritetus – tarp jų ir vyriausybių galimybes palaikyti dirbtinai žemas palūkanų normas. Tarpusavio priklausomybė prekyboje menkai skatina mažinti valiutų kursų svyravimus, bet nebūtinai tuos kursus stabilizuoti, nes tai gali labai brangiai kainuoti konkurencijai atviruose ekonomikos sektoriuose, ypač silpnų valiutų šalyse.

Kadangi pirmieji du veiksniai – kapitalo judėjimo sandara ir tarpusavio priklausomybė prekyboje – sunkiau apibrėžiami, trečiasis tampa lemiamas. Jei yra mobilus kapitalas ir laisva prekyba, įpareigojančiam išoriniam valiutos kurso suvaržymui reikalingi konverguojantys vidaus infliacijos tempai ar bent jau išankstinis įsipareigojimas nedelsiant imtis konvergencijos, antraip tarptautiniu mastu konkurencingiems sektoriams tektų nepakeliamos išlaidos tose šalyse, kurios alternatyviu atveju leistų nuvertėti savai valiutai. Tačiau EB vyriausybės dažnai turėdavo skirtingus pamatinius infliacijos tempus, kurie buvo stipriai įsišakniję vidaus institucijose ir lūkesčiuose, reguliuojant susitarimus dėl darbo užmokesčio, viešąsias išlaidas ir pinigų politiką.

Vėliau aš aptarsiu pirmųjų dviejų veiksnių, kapitalo ir prekybos priklausomybės poveikį, po to makroekonominės konvergencijos poveikį.

Pradėsime nuo didėjančių kapitalo ir prekybos srautų makroekonominio poveikio. Jei kuri nors vyriausybė susiduria su mokėjimų balanso deficitu (ar pertekliumi), ji turi tris plačias politikos alternatyvas: gali įvesti (ar palaisvinti) prekybos ir kapitalo srautų kontrolę, leisti valiutai nuvertėti (pabrangti) arba imtis griežtesnės (laisvesnės) vidaus fiskalinės ir piniginės drausmės. Norint paaiškinti, kaip pasirenkama iš šių trijų alternatyvų, daugelis Europos pinigų politikos bendradarbiavimo tyrinėjimų pradedama nuo įžvalgos, išvestos iš Mundello ir Flemingo valiutos kursų politikos analizės, kuri teigia, kad vyriausybė negali iškart siekti visų trijų tokios politikos tikslų. Kartu

paimti laisvi kapitalo ir prekybos srautai, nominalių valiutos kursų stabilumas ir vidaus makroekonominė autonomija sudaro vadinamąjį neįmanomą trejetą. Vyriausybė gali siekti iškart įgyvendinti bet kuriuos du iš tų tikslų, bet ne visus tris[39].

6-ojo dešimtmečio pabaigoje Europos vyriausybės ribojo prekybos ir kapitalo srautus ir taip palaikė fiksuotus valiutų kursus ir smarkiai besiskiriančią makroekonominę politiką bei žemas palūkanų normas, ypač nukreiptas į pramonines investicijas; bet tokia tvarka reikalavo išorinių subsidijų. Europos mokėjimų sąjungą – tarpusavio atsiskaitymų tuo metu nekonvertuojamomis Europos valiutomis instituciją – iš dalies finansavo Jungtinės Valstijos. Siekdamos išlaikyti pusiausvyrą, silpnų valiutų šalys kartkartėmis įvesdavo kapitalo judėjimo suvaržymus ir kliūtis prekybai[40].

Dauguma analitikų sutaria, kad per vėlesnius du dešimtmečius padidėję prekybos ir kapitalo srautai tuos apribojimus darė vis brangesnius ir vis mažiau veiksmingus. Apskritai, kaip ir numato išvada apie neįmanomą trejetą, tokie pokyčiai nominalaus valiutos kursų stabilumo ir vidaus makroekonominės autonomijos susikeitimą padarė brangesnį[41]. Dėl jų nominalus valiutos kursų stabilumas tapo brangesnis ir dėl to mažiau įmanomas. Visa tai kartu su tokiais išorės sukrėtimais kaip susitarimai dėl atlyginimų didinimo, naftos krizės ir Bretton Woodso valiutų sistemos žlugimas atvedė į ženklaus nominalių valiutos kursų nestabilumo laikotarpį, po 1971 metų užsitęsusį beveik du dešimtmečius.

Didėjantys prekybos ir kapitalo srautai ne šiaip kėlė valiutos kursų stabilumo iškeitimo į makroekonominę autonomiją reikšmę; jie vis labiau apskritai nuvertino makroekonominę autonomiją – net neatsižvelgiant į tai, ar

[39] Kitas trumpo laikotarpio pasirinkimas yra finansuoti deficitą (arba skatinti kapitalo išvežimą). Tokių susikeitimų apžvalgą žr.: Robert Mundell, „The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates", *Quarterly Journal of Economics* (1960), 227–257; W. Max Corden, „Monetary Integration", *Princeton Essays in International Finance* 93 (Princeton, N. J., 1972). Literatūros apžvalgą ir stebėtinai skaidrų jos išaiškinimą žr.: Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, N. Y., 1997).

[40] Apie skirtingą prisitaikymą ir pokyčius įvairiu metu įvairiose šalyse žr.: John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca, N. Y., 1983); Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty;* John Goodman and Louis Pauly, „The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", *World Politics* 46:1 (October 1993), 50–82.

[41] Goodman and Pauly, „Obsolescence"; Michael C. Webb, „International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment Policies", *International Organization* 45:3 (Spring 1991), 309–342.

valiutos kursai yra stabilūs, ar ne[42]. Vis brangesnės priemonės (tarp jų segmentuotos finansų rinkos, drakoniška kontrolė, normavimas ir didelės vidaus subsidijos) nebepajėgė atsverti tarptautinių kapitalo rinkų tendencijos išlyginti padengtas palūkanų normas. Ši tendencija buvo priskirta padidėjusiam gamybos internacionalizavimui, kuris transnacionalinėms įmonėms leido išvengti kapitalo kontrolės ir prekybos suvaržymų. Ji taip pat neabejotinai atspindėjo labiau infliacinę ir trikdančią 8-ojo ir 9-ojo dešimtmečių ekonominę aplinką, kurios akivaizdoje intervencionistinės vyriausybės stokojo valios pasipriešinti viešosioms išlaidoms arba priversti didžiąsias bendroves, ypač nacionalizuotas įmones, tvarkytis racionaliau – dėl to Prancūzijoje ir Italijoje valstybės subsidijuojamų pramonės įmonių finansinė ekspansija pasidarė nebepalaikoma. Tą tendenciją taip pat galėjo pastūmėti finansų liberalizavimas, sklindantis iš Jungtinių Valstijų[43].

Kokios bebūtų tikslios priežastys, laikotarpis po 8-ojo dešimtmečio bylojo apie pastovų judėjimą link aukštesnių, labiau nuo rinkos priklausomų palūkanų normų beveik visose Europos šalyse, nepaisant to, buvo jos EB arba bendro valiutų kursų susitarimų narės ar ne. Jos vis labiau ėmė atspindėti verslo ciklus ir rizikos priemokas, o ne vyriausybių tikslus, išskyrus atvejus, kai valiutos buvo labai pervertintos, jų nuvertėjimas tapo vis labiau susietas su *aukštesnėmis* pamatinėmis realiomis palūkanų normomis – ne su žemesnėmis, kaip būdavo anksčiau, nes tai pakirto pasitikėjimą ir vedė prie rizikos priemokų susidarymo tarptautinėse kapitalo rinkose. Nuo 1986 m. išnyko visų, išskyrus labai trumpalaikes, palūkanų normų skirtumai vidaus ir užsienio rinkose[44].

Kaip rodo Mundello ir Flemingo modelis, spartesnis kapitalo judėjimas nebūtinai sukuria grynąsias makroekonomines paskatas siekti nominalių valiutos kursų stabilumo. Vyriausybes kurstančios paskatos nėra apibrėžtos. Didėjanti tarpusavio priklausomybė didina tą vidaus makroekonominės autonomijos dalį, kurią būtina paaukoti valiutos kursui stabilizuoti, ir taip ji

[42] Jeffry Frieden, „The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics", *Comparative Political Studies* 29 (April 1996), 193–222; Robert Mundell, „Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Floating Exchange Rates", *Canadian Journal of Economics and Political Science* 29 (1963), 475–485.

[43] Goodman and Pauly, „Obsolescence"; Louis W. Pauly, *Opening Financial Markets: Banking Politics on the Pacific Rim* (Ithaca, N. Y., 1988); Michael Loriaux, *France after Hegemony: International Change and Financial Reform* (Ithaca, N. Y., 1991). Loriaux išorinį sukrėtimą priskiria Breton Woodso sistemos žlugimui, bet pokytį galėtų paaiškinti ir spartėjanti infliacija, naftos šokai bei lėtesnis ekonomikos augimas.

[44] David M. Andrews, „Capital Mobility and Monetary Adjustment in Western Europe, 1973–1991", *Policy Sciences* 27 (1994), 425–445.

atgraso nuo valiutos kursų stabilumo, tačiau taip pat mažina makroekonominės autonomijos vertingumą, nes pakerta vyriausybės veiksmų įtaką vidaus palūkanų normoms ir *skatina* stabilizuoti valiutos kursus. Norėdami įvertinti minėtą teiginį empiriškai, turime apibūdinti santykinį makroekonominės autonomijos ir valiutos kursų stabilumo vertingumą daug tiksliau[45].

Šiam tikslui, remdamiesi pagrindinėmis Mundello ir Flemingo prielaidomis, galėtume apsvarstyti didėjančios prekybinės tarpusavio priklausomybės mikroekonominį poveikį valiutos kurso prioritetams, kuriuos pateikia įvairios interesų grupės. Šiuo atveju neapibrėžtumas mažesnis, tačiau teorija numato, kad didėjanti tarpusavio priklausomybė prekyboje skatins grynąjį politinį spaudimą *prieš* valiutos kursų stabilizavimą. Norėdami tuo įsitikinti, tarkime, kad turime atvirą ekonomiką su specifiniais aktyvais (pastoviomis ekonominėmis investicijomis) ir santykinai didelę prekybos bei kapitalo srautų tarpusavio priklausomybę. Esant tokioms sąlygoms, kaip teigė Jeffry Friedenas, gamintojo prioritetus galima numatyti iš pokyčių, kuriuos sukelia valiutos kurso politika prekiaujamų ir neprekiaujamų prekių (ir paslaugų) santykinėms kainoms[46]. Kuo didesnė tarpusavio priklausomybė, tuo bus didesnė nauda arba praradimai ir tuo didesni reikalavimai, adresuoti vyriausybėms.

Kaip teigia Friedenas, gamintojų prioritetai priklauso nuo dviejų valiutos kurso savybių: lygio ir stabilumo. Kalbant apie lygį – žema nacionalinės valiutos vertė didina tarptautiniu mastu prekiaujamų šalies prekių konkurencingumą. Todėl tokių prekių gamintojai (eksportuotojai ir su importu konkuruojančios įmonės) yra linkę pasisakyti už silpną vidaus valiutą, kad padidėtų jų konkurencingumas ir pakiltų prekiaujamų prekių santykinės kainos vidaus rinkoje. Priešingai, tarptautiniu mastu neprekiaujamų prekių ir paslaugų gamintojai bei tiekėjai pasisako už stiprią valiutą, kuri remia jų prekių santykines kainas vidaus ir tarptautinėse rinkose. Neprekiaujamų prekių gamintojus galima laikyti vartotojais; stipri valiuta leidžia jiems pirkti daugiau prekiaujamų prekių. Investuotojai taip pat laikomi kaip palaikantys stiprią valiutą, nes ji didina jų perkamąją galią užsienyje. Kalbant apie valiutos kurso stabilumą – eksportuotojai ir užsienio investuotojai teikia pirmenybę

[45] Atitinkamai ir makroekonominė analizė linksta laikyti bendradarbiavimo pinigų srityje pasekmes neapibrėžtomis arba nereikšmingomis. Žr., pavyzdžiui, Alberto Giovannini, „Economic and Monetary Union: What Happened? Exploring the Political Dimension of Optimum Currency Areas", in Centre for Economic Policy Research, *The Monetary Future of Europe* (London, 1993).

[46] Jeffry A. Frieden, „Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organization* 45:4 (Summer 1991), 425–452; Carsten Hefeker, *Interest Groups and Monetary Integration: The Political Economy of Exchange Regime Choice* (Boulder, Colo., 1996).

stabiliai valiutai, mažinančiai valiutos kurso riziką bei sandorių išlaidas. Neprekiaujamų ir su importu konkuruojančių prekių gamintojai pasisako už paslankų kursą, kurio makroekonominės paskatos yra jiems naudingos. Imant kartu lygį ir stabilumą, eksportuotojai bus už žemą ir stabilų valiutos kursą; su importu konkuruojantys gamintojai – už žemą ir paslankų valiutos kursą; neprekiaujamų prekių ir paslaugų gamintojai – už aukštą ir paslankų valiutos kursą; ir pagaliau tarptautiniai finansininkai ir importuotojai teiks pirmenybę aukštam ir stabiliam valiutos kursui.

Toliau, neapibrėžiant santykinio įvairių grupių svorio ir jų konfliktų sprendimo prielaidų, teorija nebegalės kurti apibrėžtų numatymų. Plečiantis ryšiams su tarptautinėmis rinkomis, daugeliui grupių iškyla alternatyvios problemos; pavyzdžiui, prekiaujamų prekių gamintojams šalyse, kurių valiuta turėtų nuvertėti, bus pranašesnis stabilus, bet potencialiai nekonkurencingas *ir* konkurencingesnis, bet nestabilus valiutos kursas.

Kurios iš šių papildomų prielaidų atrodytų labiausiai tikėtinos?[47] Galima būtų pradėti tariant, kad prekiaujamų prekių gamintojams labiau rūpi valiutos kurso lygis (jie pageidautų žemesnio), o ne jos stabilumas, kadangi nemenki kainų efektai veikiausiai persvers sandorių, išskyrus rizikingų ir ilgalaikių, išlaidas visose tarptautinėse investicijose ir sutartyse. Daug mokslininkų yra pateikę empirinius įrodymus, teigiančius, kad nauda gerovei iš sandorių išlaidų mažinimo netgi tokiame glaudžios tarpusavio priklausomybės regione kaip Vakarų Europa, lieka nedidelė[48]. Pagrindinės gamintojų grupės, konkrečiai – prekiaujamų prekių gamintojai, valiutos kurso politikoje siekia dviejų tikslų: jiems reikia *konkurencingo* realaus valiutos kurso ir, kada šis tikslas pasiektas, *stabilaus* realaus valiutos kurso. Mes galime padaryti ir kitą prielaidą – kad importuotojų ir investicinių prekių gamintojų prioritetai nėra tokie intensyvūs kaip prekiaujamų prekių gamintojų. Remdamiesi ta pačia kolektyvinio veiksmo logika, kurią taikėme tyrinėdami prekybos politiką, nustatysime, kad labai skirtinga ir marga vartotojų prigimtis minėtus veikėjus padarys mažiau vieningus ir įsipareigojusius negu gamintojai. Savo ruožtu užsienio investuotojai bus linkę turėti nevienareikšmius prioritetus valiutos kurso lygio atžvilgiu, nes valiutos kurso pokyčių pasekmės priklausys nuo jų investicijų krypties ir trukmės – ar jie investuoja lėšas, ar jas grąžina.

[47] Giovannini, „Economic", teigia, kad ši problema yra iš prigimties neapibrėžta; McNamara, *Currency*, 56–71, įrodinėja, kad lemiamas vaidmuo priklauso besikeičiantiems ekonominimias prioritetams, kylantiems, matyt, iš naujų idėjų.

[48] Daniel Gross and Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union* (London, 1991); McNamara, *Currency*, 37ff.

Apibendrinkime ligi šiol atliktą analizę. Galėtume daryti išvadą, kad didėjanti prekybos ir kapitalo judėjimo tarpusavio priklausomybė pati savaime nepateikia įtikinamo stiprėjančio valiutos kursų stabilizavimo aiškinimo. Papildomos prielaidos šiek tiek sukonkretina aiškinimą, tačiau tai darydamos jos kartu linksta *pakirsti* numatymą, kad ekonomikoms tampant vis labiau atviresnėms, nacionaliniai interesai ima konverguoti paramos valiutos kursų stabilumui kryptimi. Tendencija, apibūdinta kaip „tarptautinių investuotojų, prekiautojų ir specializuotų pramonės gaminių eksportuotojų polinkis (...) remti valiutos kursų stabilumą rizikai mažinti", matyt, yra labiau negu atsveriama prekiaujamų prekių gamintojų paskatų siekti konkurencingesnio valiutos kurso didinant jos slankumą, ypač tradiciškai silpnų valiutų šalyse[49]. Didėjanti tarpusavio priklausomybė prekyboje menkai skatina paskatas mažinti valiutos kurso svyravimus, bet skatina stabilizuoti valiutos kursą, tik jei nauda sumažinus svyravimus nustelbia kai kurių veikėjų patiriamas išlaidas dėl valiutos kursų netolygumo.

Taigi politinis ekonominis poslinkio stabilizuoti valiutos kursus Europoje aiškinimas turi daryti prielaidas apie pamatinius vidaus infliacijos tempus ir vyriausybių požiūrį į tuos tempus[50]. Kodėl infliacijos tempus? Jeigu nominalūs paritetai yra nekintami – o tai sukelia valiutų susiejimas arba bendros valiutos įvedimas – infliacijos tempai kitų tokio susitarimo dalyvių atžvilgiu nulemia (realaus) valiutos kurso kilimą (arba nuvertėjimą). Tai tiesiogiai veikia gamintojų gerovę ir makroekonominės autonomijos vertingumą. Jeigu, tarkime, Vokietija ir Italija užfiksuoja savo valiutų santykį ir Italijoje infliacijos tempai yra daug didesni negu Vokietijoje, Italijos konkurencingumas užsienyje mažės; italų eksporto kainos vokiečių markėmis padidės, o importo iš Vokietijos kainos liromis sumažės[51]. Kitaip tariant, pradinis analizės, paremtos vien tik tarpusavio priklausomybe kapitalo ir prekybos srautuose, nepakankamumas yra tas, kad ji visiškai nepastebi vidaus korekcijų, kurias vyriausybės turi atlikti *pereidamos* prie stabilių valiutos kursų.

Nominalaus valiutos kursų stabilumo išlaidos ir nauda įvairiose šalyse nevienodos, jos priklauso nuo to, ar vyraujantys vidaus infliacijos tempai yra didesni ar mažesni už tuos, link kurių jie turėtų konverguoti, o nuo tų bendrų infliacijos tempų konvergencijos – link išlaidų. Vyriausybės yra nusistačiusios skirtingus siekiamų infliacijos tempų rodiklius priklausomai nuo

[49] Frieden, „Impact", 203. Remdamasis tokiu modeliu, Friedenas daro išvadą, kad didėjanti tarpusavio ekonominė priklausomybė didina gamintojų spaudimą stabilizuoti valiutos kursą.

[50] Žinoma, valiutos stiprumą taip pat veikia prekybos ir mokėjimų struktūra.

[51] Taip yra todėl, kad importo ir eksporto kainos paprastai kinta greičiau nei vidaus kainos.

samdomų darbuotojų organizuotumo, centrinio banko pobūdžio, valdančiosios koalicijos šalininkų sandaros bei viešosios nuomonės[52]. Atitinkamai skirsis ir vidaus infliacijos išsilyginimo procesai – tas išsilyginimas didelės infliacijos šalyse bus artimas proceso, vykstančio mažos infliacijos šalyse, veidrodiniam atspindžiui.

Santykinai mažos infliacijos šalyse, tokiose kaip pokario Vakarų Vokietija, valiutos kurso stabilumas užkerta kelią nominaliam valiutos pabrangimui ir šitaip sukelia realų nepakankamą valiutos įvertinimą. Darydami prielaidą, kad valiutos kurso stabilizavimas negeneruoja didesnės infliacijos (šią prielaidą mes toliau aptarsime), pamatysime, kad prekiaujamų prekių gamintojai mažos infliacijos šalyse turės aiškias paskatas remti bendradarbiavimą, kuris sudarytų jiems idealias pasekmes, t. y. žemą ir stabilų valiutos kursą. Prie jų prisidėtų tarptautiniai investuotojai, pirmiausia suinteresuoti stabilumu. Netgi neprekiaujamų prekių gamintojai, tikėtina, gautų naudos dėl pajamų efekto, sukelto eksporto plėtros ir, manytina, mažesnių palūkanų normų. Tie, kurie remia mažą infliaciją, greičiausiai priešinsis bendradarbiavimui valiutos kursų srityje, o tie, kurie remia didelę infliaciją, rems ir bendradarbiavimą.

Valstybėse, kuriose santykinai didelė infliacija ir silpna valiuta, tokiose kaip Prancūzija, Italija ar Britanija, beveik visą 8-ąjį ir 9-ąjį dešimtmetį bendradarbiavimas valiutos kursų srityje paprastai trukdė nominaliam nuvertėjimui ir taip sukėlė realų valiutos pervertinimą. Eksportas tapo brangesnis, importo prekės – pigesnės. Eksportuotojai ir su importu konkuruojantys bei neprekiaujamų produktų gamintojai turėjo motyvų priešintis stabiliems valiutų kursams, nes didesnė infliacija pakerta konkurencingumą ir, manytina, gali pastūmėti aukštyn palūkanų normas, nes tai būtina norint apsaugoti valiutą nuo spekuliavimo. Tik kai kurie importuotojai ir investuotojai buvo skatinami reikalauti valiutos stabilizavimo. Opozicijos mastas buvo didžiausias, kai buvo spaudžiamas ir kapitalas, ir einamosios sąskaitos; taip paprastai atsitikdavo pokario Europoje dolerio silpnumo laikotarpiais ir tai pakirsdavo Europos konkurencingumą bei pakurstydavo tarptautinius kapitalo srautus iš silpnų valiutų valstybių į stipresnių valiutų šalis[53].

Tarpusavio priklausomybės prekybos ir kapitalo srityse sąlygomis pradinė infliacijos tempų konvergencija (arba bent jau noras greitai konverguoti

[52] Geoffrey Garrett and Peter Lange, „Political Responses to Interdependence: What's „Left" for the Left? *International Organization* 45:4 (Autumn 1991), 539–564; John T. Wooley, *Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy* (Cambridge, 1984).

[53] Tikslesnė analizė priklauso nuo kainų elastingumo, taip pat nuo infliacijos šaltinių. Apie pastaruosius žr.: Giovannini, „Economic".

link panašių dydžių tempų) reikalinga norint užsitikrinti visapusišką paramą valiutos kursų stabilumo priemonėms, kurios padarys daugiau, o ne tik suderins infliacijos tempų skirtumus. Kai šalių infliacijos tempai labai skirtingi, komerciniai interesai vargu ar gali skatinti kažką daugiau, išskyrus kuklų valiutos kursų koordinavimą, nukreiptą į svyravimų švelninimą, tą antrąjį eksportuotojų ir importuotojų tikslą. Dalinė išimtis čia gali atsirasti, jeigu vyriausybė įgyvendina „dviejų lygmenų“ strategiją norėdama patikimiau reformuoti makroekonomines institucijas ir procedūras, skirtas infliacijai mažinti didelės infliacijos šalyse arba ją didinti mažos infliacijos šalyse. Bet net ir tokiu atveju greito infliacijos nuslopinimo lūkesčiai yra būtina bendradarbiavimo sąlyga. Vadinasi, norint paaiškinti tarptautinės paramos nominaliems valiutos kursams stabilizuoti atsiradimą, reikia arba pirmiau konverguoti infliaciją, *arba* skirti dėmesio konkurencingumo reikalams stiprios valiutos šalyse suderinti su pastangomis vykdyti fundamentalias reformas silpnos valiutos šalyse.

Paimti kartu kapitalo mobilumas, prekybos srautai ir infliacijos konvergencija pirmiausia ir paaiškina tą nuoseklų nacionalinių prioritetų kitimą iš pradžių tolyn nuo bendradarbiavimo valiutos kursų srityje, paskui – link jo per tuos du dešimtmečius po Bretton Woodso sistemos žlugimo. Tuo laikotarpiu ekonomika tapo atviresnė ir nuo 8-ojo dešimtmečio pabaigos didėjo konvergencija mažos infliacijos link. Disinfliacija Europoje buvo skausmingas, krizių krečiamas procesas, užsitęsęs daugiau kaip dešimtmetį, kurio metu daugybė politikos alternatyvų klaidų bandymų būdu turėjo būti įrodytos kaip neveiksmingos. Šios knygos apimtis neleidžia imtis išsamiai analizuoti šaltinių, iš kurių kilo spaudimas disinfliacijos kryptimi Europoje 8 ir 9-ajame dešimtmetyje. Ar disinfliacija atspindėjo po kiekvieno naftos pramonės sukrėtimo stiprėjantį politikų ir gamintojų grupių sutarimą, kad vyriausybės išlaidų, pramonės subsidijų, atlyginimų reguliavimo bei socialinės gerovės naštos mažinimas buvo būtina sąlyga investicijoms atnaujinti ir ekonomikai augti? Ar ji atspindėjo didėjančią ekonominę tarpusavio priklausomybę, kuri skatino palaikyti išorinį konkurencingumą ir kartu mažino vyriausybės galimybes saugoti vidaus palūkanų normas nuo infliacijos ilgus laikotarpius? Ar ji atspindėjo ekonomikos idėjų ir ideologijos pokyčius? Mūsų tikslams svarbiausia tik tai, kad konvergencija tokių normų link buvo išorinis veiksnys, t. y. ji vyko nepriklausomai nuo to, ar šalys buvo tarptautinių institucijų, tokių kaip EB, narės, ar nebuvo[54].

Iš šio aiškinimo išplaukia numatymai apie tarptautinius susivienijimus, vidaus paskirstymus ir iniciatyvų atsiradimo momentus. Tarptautiniu mastu

[54] McNamara, *Currency*.

šis aiškinimas numato, kad EB pinigų politikos derybos turėtų sukelti pasiskirstymą tarp didelės ir mažos infliacijos šalių, kai kiekviena koalicija siekia prisitaikymo naštą permesti kitai. Jei darysime prielaidą, kad kiekviena šalis laikosi savo esamos infliacijos tempų ir jų koregavimas kitokio rodiklio kryptimi yra brangus, turėtume pamatyti, kaip didelės infliacijos šalys, tokios kaip Prancūzija ir Italija, siekia įpareigoti mažos infliacijos šalis, tokias kaip Vokietija ir Nyderlandai, sutikti su didesne infliacija ir valiutos pabrangimu, kad būtų palengvinti bendrieji suvaržymai susijusių valiutų vertei. Mažos infliacijos šalys, tokios kaip Vokietija, turėtų siekti įpareigoti didelės infliacijos šalis, tokias kaip Prancūzija ir Italija, sutikti su mažesne infliacija. Tokių konfliktų intensyvumas, atspindintis infliacijos tempų skirtumus, gali baigtis reikalavimais neįsileisti vyriausybių su kraštutiniais makroekonominiais prioritetais ar rodikliais į susitarimus dėl valiutos kursų.

Šalies viduje politinės ekonomijos aspektas numato, kad susidursime su koalicijomis tarp prekiaujamų prekių gamintojų ir valdžios institucijų, atsakingų ar suinteresuotų makroekonomine politika (generalinių direktorių, centrinių bankų ar politinių partijų). Kuo labiau stiprios valiutos šalių vyriausybės linkusios prie didelių valstybės išlaidų ir kuo didesnį konkurencinį spaudimą jaučia prekiaujamų prekių gamintojai, tuo labiau jie rems valiutos kursų stabilizavimą. Centriniai bankai ir kitos institucijos, pasisakančios už mažą infliaciją ir stiprią valiutą, turėtų priešintis koordinavimui. Silpnos valiutos šalyse, priešingai, kuo labiau vyriausybės siekia saikingumo, o gamintojai susiduria su mažesne konkurencija, tuo labiau abi grupės pasisakys už bendradarbiavimą. Palankiau nusiteikę didelės infliacijos ir didelių valstybės išlaidų atžvilgiu, tarp jų – kraštutinės kairiosios partijos ir santykinai nekonkurencingi sektoriai, turėtų priešintis valiutos kurso stabilizavimui. Todėl palankiausias vidaus susirikiavimas bus toks, kuriame infliacijos tempai yra santykinai konverguojantys *ir* kuriame stiprios valiutos šalies, kaip, pavyzdžiui, Vokietijos, vyriausybė siekia laisvesnės makroekonominės politikos, o silpnos valiutos šalies vyriausybė pasisakys už griežtesnę politiką *bei* bendrą konkurencinį spaudimą, kaip būna nuvertėjant doleriui.

Jeigu valiutos nepastovumo mažinimas ir padidėjęs pasitikėjimas vidaus makroekonominėms reformoms įsipareigojusia politika yra kartu su valiutos lygiu pirminiai politikos tikslai, tai kodėl vyriausybė turi teikti pirmenybę tarptautinei pinigų politikai prieš tokią vienašalę politiką kaip kiekybiniai pinigų politikos tikslai, fiskalinis griežtumas, centrinio banko nepriklausomybė arba vienašalis valiutos susiejimas su pasirinkta bazine valiuta? Šį klausimą smulkiau nagrinėsime toliau, poskyryje apie institucinį pasirinkimą; čia aš tik trumpai paminėsiu keletą momentų, išplaukiančių iš ankstesnės prioritetų analizės. Vienas momentas yra tai, kad tarptautinis bendradarbiavimas gali sumažinti valiutų nepastovumą suteikdamas atsargų ir užtikrindamas

koordinuotas intervencijas vyriausybėms, kurios susiduria su nevaldomomis finansų rinkomis. Kitas momentas yra tai, kad tarptautinis bendradarbiavimas gali leisti sudaryti kompromisus, kurie padėtų ir stiprių, ir silpnų valiutų šalims. Dar vienas, ir labiausiai tikėtinas, momentas yra tai, kad tarptautiniai suvaržymai gali pasirodyti ir politiškai, ir ekonomiškai esantys patikimesni už vidaus apribojimus.

Hipotezės, išplaukiančios iš politinės ekonomijos teorijos

Palyginti su geopolitiniu ar „pasekmių saugumui“ požiūriu, politinės ekonomijos aiškinimas sukelia penkių skirtingų matmenų formuojantis nacionaliniams prioritetams priešingus numatymus: įvairovę klausimų ir šalių atžvilgiu, prioritetų pasikeitimą laiko momentais, politikos nuoseklumą ir derybinius reikalavimus, ryškiausius vidaus veikėjus ir politinį pasiskirstymą bei pagrindinius argumentus, keliamus vidaus svarstymuose.

Pagal pirmąjį matmenį – *įvairovę klausimų ir šalių atžvilgiu* politinis-ekonominis požiūris numato, kad nacionalinės pozicijos skirsis pagal klausimus ir šalis priklausomai nuo ekonominių paskatų pobūdžio ir intensyvumo. Prekybos ir žemės ūkio klausimais šalys rinksis liberalizavimą tų sričių, kurios tame regione konkurencingos. Reguliuojančių normų derinimo ir ne muitų kliūčių mažinimo klausimais komercines paskatas balansuoja autonominiai prioritetai turėti reguliuojamų normų apsaugą, kuriomis turtingesnės šalys apgina aukštesnius standartus. Pinigų politika sukelia konfliktą tarp stiprios ir silpnos valiutos šalių, čia paramos bendradarbiavimui mastą diktuoja rūpesčiai dėl konkurencingumo ir makroekonominės konvergencijos lygio. Tik tais klausimais, nuo kurių labai mažai priklauso ar išvis nepriklauso ekonominiai interesai, tokių kaip parlamentų galia ar užsienio bei saugumo politika, politinės ekonomijos teorija sukelia numatymus, panašius į tuos, kuriuos pateikia geopolitinė teorija. Kadangi vyrauja interesai remiantis konkrečiais klausimais, tai pastarojoje srityje vyraus „aukštosios politikos“ interesai.

Pagal antrąjį matmenį – *laiko momentus* – prioritetų pokyčiai turėtų atspindėti ekonominių aplinkybių keitimosi ar tendencijų pradžią ir atsirasti prieš tų problemų sprendimą. Pokyčiai Europos politikoje turėtų koreliuoti su pagrindiniais ekonominių aplinkybių ar vidaus politikos sąmyšių pokyčiais. Ilgai trunkanti ekonominė tarpusavio priklausomybė ir naujos galimybės pelningiems tarptautiniams sandoriams turėtų stiprinti motyvus plėsti prekybos liberalizavimą; ir tokiu mastu, kokiu tai būtų suderinta su makroekonominių procesų konvergencija, ši tendencija taipogi turėtų skatinti valiutos kursų stabilizavimą.

Pagal trečiąjį matmenį – *politikos nuoseklumą ir derybinius reikalavimus* – turėtume tikėtis, kad vyriausybės sieks tokios EB regioninės politikos, kuri veikiau atitiktų jų vienašales, dvišales ir globalias daugiašales politikas, o ne tokios, kuri derėtų vien su jų geopolitinėmis nuostatomis. Derybų taktikoje turėtų būti taikomos geopolitinės nuolaidos dėl ekonominių tikslų, o ne priešingai.

Pagal ketvirtąjį matmenį – *vidaus veikėjus ir politinį pasiskirstymą* – politinės ekonomijos teorija numato, kad ekonominių interesų grupės bei ekonominių sričių pareigūnai kartu su valdžioje esančiomis partijomis bei vykdomosios valdžios vadovais imsis pagrindinio vaidmens formuojant politiką. Prekybos politikoje vidaus pasiskirstymas atskirs tuos, kurie geidžia reglamentavimo, nuo tų, kurie jam priešinasi; o pinigų politikoje pasiskirstymas perskirs ekonomikos sektorius (prekiaujamų prieš neprekiaujamų prekių), vyriausybės institucijas (nepriklausomas finansų institucijas prieš tas, kurios suinteresuotos išlaidomis), politines partijas arba frakcijas, pritariančias infliacijai ir jai besipriešinančias.

Pagal penktąjį matmenį – *derybinius tikslus ir ryškiausių vidaus politikos problemų diskursą* – politinės ekonomijos teorija numato konfidencialų politikos diskursą tarp svarbiausių sprendimų priėmėjų dėl to, kad ekonominiai tikslai būtų efektyviai pasiekti. Ekonominis prisitaikymas turėtų būti traktuojamas kaip „neišvengiamas“; geopolitiniai suvaržymai ar retorika – kaip lankstūs. Čia turėtume matyti, kaip geopolitinė retorika pritaikoma ekonominiams tikslams paremti, o ne atvirkščiai.

TARPVALSTYBINĖS DERYBOS: AIŠKINANT EFEKTYVUMĄ IR PASKIRSTYMĄ

Išnagrinėję konkuruojančius nacionalinių prioritetų aiškinimus, pirmąją racionalistinės tarptautinio bendradarbiavimo sandaros pakopą, dabar imsimės antrosios pakopos: tarpvalstybinių derybų. Nacionaliniai prioritetai dažnai yra heterogeniniai (nevienalyčiai). Jeigu taip, tai kaip galima paaiškinti tas specifines svarbių sandorių, dėl kurių vyriausybės susitaria, sąlygas?

Šiam tikslui sutartį keičiančias derybas galėtume vaisingai apibūdinti kaip derybinį lošimą dėl tikslių abipusiškai naudingo bendradarbiavimo sąlygų. Tokios derybos linkusios būti, kalbant lošimų teorijos kalba, koordinaciniais lošimais su paskirstymo pasekmėmis[55]. Tokiuose derybiniuose lošimuose nacionalinių

[55] Tai yra šiuolaikinės derėjmosi ir derybų analizės šerdis. Žr.: Raiffa, *Art*; James K. Sebenius, „Negotiation Analysis“, in Victor A. Kremenyuk, ed., *International Negotiations: Analysis, Approaches, Issues* (San Francisco, 1991), 203–215; Krasner, „Global“.

prioritetų konfigūracija (nulemta vidaus veiksnių) apibrėžia „derybinę erdvę" potencialiai ratifikuotiniems susitarimams – kurie visi yra pusiausvyros baigtys, t. y. visos vyriausybės teikia jiems pirmenybę prieš vienašales ar koalicines alternatyvas. Apskritai tokių susitarimų yra labai daug, jie visi telkiasi ties Pareto efektyviosiomis derybomis, kuriose yra sužymėti visi įmanomi laimėjimai. Kadangi tokie alternatyvūs Pareto pagerinimus rodantys susitarimai paprastai teikia šalims skirtingus laimėjimus ir praradimus, vyriausybės retai būna jiems abejingos. Taigi jos dažnai diskutuoja apie tikslų politikos koordinavimo pobūdį, spartą ir mastą bei su tuo susijusius papildomus mokėjimus. Tarpvalstybinės derybos yra tarptautinio kolektyvinio pasirinkimo procesas, kuriuo remiantis identifikuojami galimi susitarimai ir vienas iš jų pasirenkamas.

Sistemiškas derybų tyrimas reikalauja bendros matų sistemos, kuria remiantis būtų vertinami rezultatai. Ypač atkreiptinas dėmesys į du derybų baigčių matmenis: *efektyvumą* ir *laimėjimų paskirstymą*. Efektyvumas ir paskirstymas glūdi beveik visų tarptautinių derybų tyrimų centre nepriklausomai nuo to, ar jie būtų atliekami pagal tarptautinių režimų teoriją, derybų analizę ar abstrakčią derybų teoriją. Davidas Laxas ir Jamesas Sebenius skiria „kuriančiąją" ir „tvirtinančiąją" vertę, Stephenas Krasneris – judėjimą „link" arba „pačia" Pareto riba, Jamesas Morrow – „informacinį" ir „paskirstomąjį" tarptautinio bendradarbiavimo matmenis, Fritzas Scharpfas – „gamybinį" ir „paskirstomąjį" derybinių argumentų matmenis, Richardas Waltonas ir Robertas McKersie – „integratyviąsias" ir „paskirstomąsias" derybas – tai tik keletas tokių įvardijimų[56].

Šie efektyvumo ir paskirstymo matmenys atitinka dvejopus analitinius klausimus, dažniausiai keliamus apie tarptautines derybas. Pirmasis matmuo liečia tarpvalstybinį efektyvumą: vyriausybės išnaudoja visus potencialius susitarimus, ar laimėjimai „lieka ant stalo"? Ekonomikos terminais kalbant, ar tarpvalstybinės derybos buvo efektyvios pagal Pareto?[57] Antrasis matmuo liečia tarpvalstybinį paskirstymą: kaip bendradarbiavimo nauda buvo paskirstyta tarp šalių? Paprastai tariant, kas derybose „laimėjo" ir kas „pralaimėjo?" Paskirstymo rezultatus aš matuoju santykiniais matais: aš klausiu, kuris iš veikėjų buvo laikomas kaip laimėjęs daugiausia iš „esminio" susitarimo (palyginti su jų geriausia vienašale alternatyva tam susitarimui) – muitų sąjungos 6-ajame dešimtmetyje, bendradarbiavimo žemės ūkio srityje 7-ajame, susietų valiutų kursų 8-ajame, netarifinių kliūčių pašalinimo 9-ajame, pinigų sąjungos 10-ajame – ir kurie veikėjai

[56] Šie du derybų elementai – efektyvumas ir paskirstymas – praktikoje dažnai yra glaudžiai susiję. David A. Lax and James K. Sebenius, *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain* (New York, 1986), chap. 6; Morrow, „Modeling", 387–423; Scharpf, *Games*, 120–121; Richard E. Walton and Robert B. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System* (New York, 1965).

[57] Apie „nesprendimus" ir matavimo klausimus žr. toliau 91 išnašą.

gavo svarbiausias ribines nuolaidas bei papildomus mokėjimus už pagrindinio susitarimo ribų. Kiekvienu atveju šis susitarimas dalyviams buvo santykinai nekontroversinis, nors vėliau analitikai šiuo požiūriu kartais nesutaria.

Ši knyga susitelkia ties dviem konkuruojančiomis teorijomis, aiškinančiomis EB derybų efektyvumo ir paskirstymo rezultatus. Tos teorijos siekia išgryninti dviejų pagrindinių neformalių požiūrių į derybų Europos Bendrijoje ir tarptautiniuose režimuose aiškinimo esmę. Kaip visuotinai priimta, vieną jų aš vadinsiu *viršvalstybine* derybų teorija, kitą – *tarpvyriausybine* derybų teorija. Nors šios etiketės vartoja kalbą, būdingą regioninės integracijos teorijoms, pamatiniai teoriniai klausimai yra bendri: kokios prielaidos turi kilti iš tarptautinių ekonominių derybų aiškinimų apie informacijos paskirstymą, derybinės galios šaltinius ir iš to išplaukiančią politinių entreprenerių įtaką? Derybų teorijos numatymai, deja, yra jautrūs prielaidų apie veikėjams prieinamą informaciją, jų įmanomas strategijas ir taktikas, taip pat apie jų prioritetus pokyčiams, tačiau vos vienas kitas EB derybų tyrimas tiesiogiai apibūdina tokias prielaidas[58]. Tų dviejų teorijų skirtumai faktiškai yra labai ryškūs.

Viršvalstybinė teorija, išvesta iš neofunkcionalizmo teiginių ir tebevyraujanti daugelyje teorinių rašinių apie Europos integraciją, pabrėžia lemiamą viršvalstybinių pareigūnų, tarp jų Jeano Monnet ir Jacqueso Delors'o, vaidmenį parūpinant politinę entreprenerystę, reikalingą įveikti neveiksmingas derybas ir paveikti paskirstymo rezultatus. Entreprenerių teikiama informacija primeta bendradarbiavimo efektyvumo ir paskirstymo rezultatams įpareigojančius suvaržymus. Tarpvyriausybinė teorija teigia visiškai priešingai. Įpareigojančius suvaržymus derybose primeta pamatinis poreikis bendradarbiauti, o ne informacijos teikimas. Efektyvumas yra santykinai neproblemiškas, nes suinteresuotos vyriausybės yra pajėgios veikti kaip jų pačių politiniai entrepreneriai. Užtat derybininkai pirmiausia atkreipia dėmesį į naudos paskirstymą, kurį iš esmės nulemia nacionalinių vyriausybių santykinė galia, suvokta kaip jų politikos asimetrinės tarpusavio priklausomybės kategorijos. Tarpusavio priklausomybės struktūros sudaro pagrindą vetuoti įtikinamus grasinimus, pasitraukti iš derybų ir užkirsti kelią kitoms vyriausybėms, taip pat ryšiams, nors ir antraeiliams, tarp svarstomų klausimų bei papildomų mokėjimų pasiūlymų. Apibendrindami pasakytume, kad viršvalstybinis požiūris daro prielaidą, jog sandorių išlaidos yra didelės, palyginti su susitarimu gaunamais laimėjimais visiems veikėjams, išskyrus viršvalstybinius pareigūnus, o tarpvalstybinis požiūris laiko, kad sąnaudos yra mažos, todėl

[58] Kritiką šiais klausimais žr.: Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, „The Political Economy of European Monetary Integration: Introduction", *Economics and Politics* 5:2 (1993), 93. Plačiau: John Harsanyi, *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations* (Cambridge, 1977), 6; Scharpf, *Games*, chap. 6.

valstybės prioritetų sandara ir galia – ypač atmestų susitarimų alternatyviosios išlaidos – yra lemiamas konkretaus susitarimo veiksnys.

Nors ir egzistuoja šios dvi stebėtinai skirtingos teorijos, moksliniai Europos integracijos tyrimai vis dar tik ruošiasi išvesti arba išbandyti nepasiteisinančius tvirtinimus apie sutarties taisymo derybas pagal bet kurią iš tų perspektyvų[59]. Dauguma esamų tyrimų apie EB derybas paprasčiausiai stebi įtakingais laikomų veikėjų taktiką. Tarpvalstybiniai aiškinimai dažnai kalba apie Vokietiją, Prancūziją ar Britaniją kaip apie „galingas" ar „įtakingas" derybose, tačiau tokie tvirtinimai retai kada patikslina, kokie ištekliai atspindi tą „galią" arba kokie rezultatai rodo, kad kuri nors viena šalis buvo įtakinga. Vėliau matysime, kad tokia tendencija gali atvesti prie abejotinų išvadų. Pavyzdžiui, Mastrichto derybose dauguma politikos mokslų atstovų padarė išvadą – nepaisant visai priešingų derybų dalyvių suvokimo, – kad Vokietijai jose sekėsi prastai. Dauguma tokių tyrimų, kaip parodau šeštame skyriuje, klaidina, nes neįstengia pagrįsti laimėjimų ir praradimų vertinimų rūpestinga, struktūruota Vokietijos prioritetų analize, taip pat todėl, kad juose apibendrinimai daromi pagal šališkai pasirinktus (santykinai nedaug) klausimus, kuriuos svarstant Vokietija padarė nuolaidų.

Panašiai daugelis tyrimų daro išvadą, kad viršvalstybinė lyderystė yra „būtina" integracijos sąlyga, tačiau beveik visi nurodo tik tai, kad tas ar kitas viršvalstybinis entrepreneris bandė siūlyti iniciatyvas, tarpininkauti vyriausybėms ir mobilizuoti visuomenės grupes ir kad kai kurie viršvalstybinių institucijų siūlymai galiausiai buvo priimti. Ko jie nerodo, yra tai, kad viršvalstybiniai veikėjai buvo *svarbūs* veikėjai. Viršvalstybinės pastangos gali būti ir nereikalinga, atsitiktinė EB institucinės struktūros pasekmė, kai šalių narių vyriausybės ir privačios grupės pačios nori inicijuoti, tarpininkauti ir mobilizuoti, jeigu jų netenkina viršvalstybiniai veiksmai. Arba viršvalstybinis veiksmas gali būti simbolinis ir neteikti jokių įpareigojančių suvaržymų bendroms politikoms. Arba viršvalstybiniai veikėjai gali „racionaliai numatyti" šalių narių opoziciją pasiūlymus suprojektuodami ar peržiūrėdami taip, kad šie atitiktų nacionalinius prioritetus – iš čia jų nepriklausoma įtaka lygi nuliui. Komisijos nariams ir parlamentarams susitarimai dažnai yra nepageidaujamas pasirinkimas. Pats Monnet patarinėjo entrepreneriams visada rinktis „mažiausio pasipriešinimo kelią"[60].

[59] Nors tos dvi teorijos skiriasi, jų skirtumas yra dimensinis, o ne dichotominis. Jei sandorių išlaidos yra nuosaikiai didelės arba įvairiose srityse skirtingos, tai visai įmanoma, kad abi teorijos gali padaryti indėlį aiškinant derybų baigtis. Apie tai užsimena du tyrimai: Geoffrey Garett and Barry Weigast, „Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in Goldstein and Keohane, *Ideas*, 173–206; George Ross, *Jacques Delors and European Integration* (Oxford, 1995).

[60] Commission of the European Communities, *Hommage à Émile Noël, Secrétaire général de la Commission européenne* (Luxembourg, 1998), 23.

Būtina griežtesnė analizė. Norėdami nustatyti, kad viršvalstybinių veikėjų privilegijuotas priėjimas prie informacijos faktiškai keičia derybų efektyvumą arba paskirstymo pasekmes, turime iškelti tiesioginį kontrklausimą: kuo jos baigtųsi, jeigu nebūtų viršvalstybinių entreprenerių? Ar nepaisant to, vis tiek buvo iniciatyva, tarpininkavimas ir mobilizavimas? Esami tyrimai tiesiogiai šio klausimo nagrinėti nesiima. Todėl, kad ir kokios įdomios ir tikėtinos būtų jų spėlionės, jų siūlomas pagrindas, kuriuo būtų galima pagrįsti išvadas, yra netvirtas[61]. Norėdama įveikti šiuos trūkumus, ši knyga išbando tikslesnę hipotezę apie priežastinius procesus ir mechanizmus, kuriuos naudodami viršvalstybiniai entrepreneriai daro įtaką. Viršvalstybinės ir tarpvyriausybinių derybų teorijos formuoja konkuruojančius numatymus, kurie apibendrinti 1.3 lentelėje. Šiuos numatymus išreiškia trys matmenys: informacijos turėjimas, derybų procesas ir rezultatų modelis. Žemiau, remdamasis derybų, tarptautinių režimų ir regioninės integracijos teorijomis, aš išsamiau apibūdinu viršvalstybinį ir tarpvalstybinį aiškinimus ir iš jų išvedu tuos tris konkuruojančių hipotezių tipus.

Viršvalstybinė derybų teorija: įtaka per įtikinamąją informaciją ir idėjas

Nuo ankstyvojo Ernsto Haaso veikalo iki dabar viršvalstybinių pareigūnų svarba EB derybose lieka, kaip apibūdino vienas tyrinėtojas, „populiariausiu ir toli siekiančiu teiginiu“ darbuose apie EB[62]. Manoma, kad nepriklauso-

[61] Šiuo požiūriu tenka tiesiog stebėtis, kad kai kurių itin sudėtingų tyrimų, tvirtinančių, jog parodo viršvalstybinę įtaką, rezultatai, jeigu jie nagrinėjami keliant kontrklausimus, pasirodo esą ne tik neįtikinantys, bet faktiškai net paneigiantys „būtiną“ viršnacionalinių pareigūnų vaidmenį. Pavyzdžiui, Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation* (Berkeley, 1992), concl.

[62] Mark Pollack, „The Commission as an Agent“ in Neill Nugent, ed., *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (New York, 1997), 121. EB, kaip lyderystės vairuojamos struktūros, interpretacijų aptinkama tiesiog dešimtys, daugelis jų cituojama šioje knygoje. Tarp labiausiai rekomenduotinų teoriškai tikslių darbų minėtini: Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Politcal, Social and Economic Forces, 1950–1957* (Stanford, Calif., 1958); Leon N. Lindberg, *The Politcal Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, Calif., 1963); Wayne Sandholtz, „Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe“, *World Politics* 45:2 (January 1993), 242–270; Neill Nugent, „The Leadership Capacity of the European Commission“, *Journal of European Public Policy* 2:4 (December 1995), 603–623; Mark Pollack, „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization* 51:1 (Winter 1997), 99–134; Ross, *Jacques*; Garrett and Weingast, „Ideas“; Janne Haaland Matlary, „The Commission as Policy-Maker: The Need to Venture beyond State-Centric Integration Theory“, CICERO *Working Paper* 1995:5 (Oslo, 1995).

1.3 lentelė. **Tarpvalstybinės derybos: teorijos ir hipotezės**

Matmenys	Viršvalstybinė derybų teorija	Tarpvyriausybinė derybų teorija
Pamatinis informacijos ir idėjų paskirstymas	Techninės, politinės ir teisinės informacijos ir idėjų stygius bei asimetrija, palyginti su derybiniais interesais, padaro šalis mažiau informuotas negu EB pareigūnai. Pastarieji turi naudos dėl didesnio neutralumo, politinių kvalifikacijų, techninių įgūdžių, administracinio rišlumo ar centrinės padėties transnacionaliniuose tinkluose. Dėl derybų metu gaunamos informacijos kitimo nacionalinės pozicijos turėtų būti nepastovios.	Mažos išlaidos, palyginti su derybiniais interesais, reiškia, kad informacija ir idėjos yra plačiai ir lygiai pasiskirsčiusios tarp nacionalinių vyriausybių ir vidaus koalicijų dalyvių, nėra jokio viršvalstybinio pranašumo. Išliekanti asimetrija atspindi santykinį prioritetų svarstomu klausimu intensyvumą. Todėl nacionalinės pozicijos yra pastovios.
Derybų procesas	Informacijos ir idėjų stygius reiškia, kad nacionalinės vyriausybės negali pateikti optimalaus politinės entreprenerystės lygio. Matome pernelyg mažai naujoviškų pasiūlymų, nepakankamą tarpininkavimą tarp valstybių ar neadekvatų vidaus koalicijų mobilizavimą. Viršvalstybiniai entrepreneriai išnauduoja savo lyginamąjį pranašumą ir užpildo plyšį. Derybos stipriai kreipiamos efektyvių rezultatų link.	Labiausiai suinteresuotos nacionalinės vyriausybės ir visuomenės grupės gali veikti kaip veiksmingi politiniai entrepreneriai. Jos inicijuoja, tarpininkauja ir mobilizuoja vidaus koalicijas. Viršvalstybiniai entrepreneriai neturi jokio lyginamojo pranašumo entreprenerystėje. Derybos susitelkia beveik išimtinai į laimėjimų paskirstymą.
Rezultatai: efektyvumas ir paskirstymas	Efektyvus pagal Pareto susitarimas reikalauja viršvalstybinio įsikišimo, ypač ten, kur reikalingi naujoviški pasiūlymai, sudėtingos jungtys („paketiniai susitarimai") ar kyla intensyvūs paskirstymo konfliktai. Susitarimai yra sistemiškai šališki viršvalstybinių veikėjų preferuojamų rezultatų naudai. Sudėtingos jungtys („paketiniai susitarimai") nesunkiai pasiekiamos, bet tik padedant viršvalstybiniams pareigūnams.	Susitarimai yra efektyvūs net ir be viršvalstybinio įsikišimo. Daugiausia laiminčios vyriausybės pasiūlo didžiausius kompromisus ar papildomus mokėjimus. Nuolaidos derybų pakraščiuose yra sistemiškai šališkos tų rezultatų, kuriems teikia pirmenybę tikėtinai mažiausiai remiančios „centrinį" susitarimą vyriausybės, naudai. Kai grasinimai pasitraukti arba sutrukdyti kitoms šalims yra realūs arba keltų didelius praradimus jų „adresatams", derybų rezultatai linksta į grasinančių šalių pusę. Pralaimėjusiųjų sukelta vidaus opozicija apriboja tarpdalykines jungtis („paketinius susitarimus"). Netgi dėl atskirų klausimų susietos nuolaidos bus negalimos, jei grupių prioritetai yra intensyvūs – kaip yra su ūkininkais. Kuo galingesnė grupė, tuo labiau tikėtina, kad kuri nors jungtis sukels išlaidas neorganizuotai ar neatstovaujamai grupei – vartotojams, mokesčių mokėtojams ar partneriams iš trečiųjų šalių.

mų viršvalstybinių pareigūnų, susitelkusių Europos Komisijoje – paskirtos ir Briuselyje įsikūrusios biurokratijos, kuri prižiūri EB taisykles – taip pat Parlamente ir Teisme, egzistavimas skiria EB nuo kitų tarptautinių organizacijų ir padeda paaiškinti jos sėkmę. Be šių pareigūnų lemiamo kišimosi svarbiausios EB derybos įklimptų ties žemiausiu bendruoju vardikliu, išreiškiančiu siaurus nacionalinius ar grupinius interesus. Tokios rūšies viršvalstybinė entrepreneryste ypač svarbi neofunkcionalistiniam integracijos supratimui, kuris integraciją apibūdina kaip save patį palaikančio ir dažnai neplanuoto grįžtamojo ryšio procesą. Teigiama, kad tarpvalstybiniai sandoriai baigiasi ne pagal vyriausybių iš anksto apibrėžtą pasirinkimą, bet taip, kaip susiklostė nenumatytos plačių ir sudėtingų derybų susietais klausimais, žinomais kaip „paketiniai susitarimai", pasekmės. Tokia organizacija kaip Komisija yra būtina norint užtikrinti, kad susitarimas bus pasiektas. Tie atsirandantys susitarimai ją taip pat įgalioja į priekį stumti integraciją naudojantis politinio sklidimo procesu[63].

Gal todėl nieko nestebina, kad toks požiūris yra labiausiai paplitęs tarp pačių politikos formuotojų. Lordas Arthuras Cockfieldas, aktyvusis Komisijos vicepirmininkas Delors'o laikais, tai suformuluoja kaip apibendrinimą. „Jei Komisija neveiksminga, kaip buvo pirmininkaujant Thornui, Bendrija keipsta. Kai turite valingą ir toliaregį pirmininką, koks buvo Jacques Delors'as, remiamą stiprios ir veiksmingos Komisijos, Bendrija žengia į priekį"[64]. Tiksliau sakant, daugelis teigia, – toks, pavyzdžiui, buvo Monnet požiūris, – kad Komisijos entrepreneryste būtina norint užtikrinti, kad rezultatai atspindėtų bendrąją europiečių gerovę, o ne atskirus interesus[65]. 7-ajame ir 8-ajame dešimtmečiuose tokia interpretacija pabrėždavo tokių viršvalstybinių pareigūnų kaip Monnet, Walterio Hallsteino, Sicco Mansholto ir Roy Jenkinso kišimąsi.

Jau gerokai vėliau dešimtys žymių mokslininkų šį argumentą atgaivino aiškindami 9-ojo dešimtmečio EB dinamizmą, kurį jie priskyrė stipriems Komisijos nariams, tokiems kaip Jacques Delors'as, Etienne Davignon'as ir Arthuras Cockfieldas, taip pat Europos Teisingumo Teismui ir Europos Parlamentui. Toliausiai iš tų tyrinėtojų nuėjo Wayne Sandholtzas ir Johnas Zysmanas, tvirtinę, kad viršvalstybinė entrepreneryste yra „būtina" integracijos sąlyga; ji transformuojanti „galimą" ir „neapibrėžtą" pradi-

[63] Ernst B. Haas, „Technocracy, Pluralism and the New Europe", in Stephen R. Graubard, ed., *A New Europe?* (Boston, 1964), 62–88; Haas, *Uniting*, 158ff, 451ff.

[64] Lord Arthur Cockfield, *The European Union: Creating the Single Market* (London, 1994), 23.

[65] Rafinuotą požiūrį žr.: Majone, *Regulating*, 74–79.

nių struktūrinių sąlygų rinkinį į „bendrą europinį interesą ir sandorį". Jie išskiria entreprenerystę kaip vienintelį EB sprendimų priėmimo aspektą, kuriuo remdamiesi mokslininkai gali formuluoti priežastinius argumentus. „Be lyderystės, – rašo Sandholtzas, – bendradarbiavimo poreikis liktų užslėptas"[66].

Viršvalstybiniai politikos entrepreneriai lyderystę gali vykdyti trimis būdais. Pradedant Jeano Monnet veiksmų komiteto įkūrimu 1956 m. ir baigiant Jacqueso Delors'o aktyvumu 9-ajame dešimtmetyje viršvalstybiniai veikėjai nuosekliai siekė teikti pasiūlymus, tarpininkauti kompromisams ir mobilizuoti vidaus grupes. Jie gali *inicijuoti* derybas iškeldami pasiūlymus, kurie atkreipia vyriausybių dėmesį į bendras problemas, ir teikdami galimus sprendimus, kurie gali būti derybų pagrindu. Cockfieldo 1985 m. Baltoji knyga, kurioje buvo surinkti 287 pasiūlymai vieningai rinkai liberalizuoti, tapo Europos 1992 m. iniciatyvos šerdimi. Viršvalstybiniai entrepreneriai *tarpininkauja* vyriausybėms formuluojant kompromisinius pasiūlymus. Pradedant Komisijos aktyvumu BŽŪP derybų metu, išnagrinėtu klasikinėje Leono Lindbergo 1963 m. studijoje, baigiant Delors'o komiteto EMS klausimu, Komisija dažnai būna stipriai įsitraukusi į Sutartį keičiančias derybas. Maža to, viršvalstybiniai entrepreneriai selektyviai skleisdami idėjas ir informaciją, *mobilizuoja* vidaus politikus, pareigūnus, interesų grupes bei šalininkus arba viešąją nuomonę remti konkrečias politikas. Daugelis komentatorių tvirtina, jog Komisija visada pasinaudodavo savo išskirtine padėtimi, kad sustiprintų įmonių ir ekonominių interesų grupių elito tinklus bei paramą siūlomoms reformoms[67]. Teigiama, kad 7-ajame dešimtmetyje Komisija „visiškai pasinaudojo savo teise tiesiogiai kreiptis į Europos Parlamentą ir spaudą bei kitas viešąją nuomonę formuojančias priemones" ir per jas skleisti savo poziciją. Šitaip ji suardė informacijos monopolį, iki tol buvusį nacionalinių vyriausybių rankose[68].

Analitinės prielaidos, kuriomis grindžiami tokie teiginiai apie viršvalstybinę entreprenerystę, nepaisant plataus pritarimo, retai pateikiamos išplėtotos; norint griežtai išbandyti teoriją, reikalingas didesnis tikslumas. Gausi teorinė literatūra apie derybų analizę, tarptautinių režimų teoriją, tarptautinę teisę ir Amerikos politiką, skirta trečiosios pusės politinių entreprenerių – kaip darbotvarkės sudarytojų, tarpininkų ir mobilizuotojų

[66] Sandholtz, *High-Tech*, 303; Sandholtz and Zysman, „1992", 128.

[67] Ross, *Jacques*; Maria Green Cowles, „The Politics of Big Business in the European Community: Setting the Agenda for a New Europe" (diss., American University, 1994).

[68] Miriam Camps, *What Kind of Europe? The Community since De Gaulle's Veto* (London, 1965), 43.

tarptautinėse derybose – vaidmeniui, teigia, kad tokie tvirtinimai grindžiami trimis prielaidomis[69].

Pirmoji prielaida yra ta, kad derybinė galia tarptautinėse derybose dažniausiai kyla iš informacijos bei idėjų generavimo ir manipuliavimo. Kadangi viršvalstybiniai veikėjai stokoja didelių finansinių išteklių arba įtikinamų karinės intervencijos grasinimų (toks yra didžiųjų valstybių dalyvavimas Viduriniuosiuose Rytuose), arba formalios teisės imtis iniciatyvos, arbitro vaidmens ar dalyvavimo (toks yra kasdienis EB teisėkūros procesas), vienintelis jų turimas instrumentas Sutartį keičiančiose derybose yra manipuliavimas informacija ir idėjomis. Kaip pažymėjo Monnet: „Aš nežinau jokios kitos taisyklės, tik įtikinti ir būti įtikintam“[70]. Informacija ir idėjos, kurios viršvalstybiniams entrepreneriams leidžia veikti kaip iniciatoriams, tarpininkams ir mobilizuotojams, gali būti techninės, teisinės ir politinės. Techninė informacija ir idėjos nagrinėja tokių politikos problemų, kurios remiasi moksline analize arba aiškiai įtikinamomis idėjomis apie priežastinius-pasekminius ryšius, prigimtį. Teisinė informacija ir idėjos nagrinėja reglamentavimo ir institucines, vidaus ir tarptautines priemones, kurios padeda įgyvendinti politiką. Politinė informacija ir idėjos apima nacionalinių vyriausybių arba vidaus veikėjų prioritetų, strategijų ir įtakos pobūdį bei manipuliavimą jomis[71].

Antroji prielaida yra ta, kad informacija ir idėjos, būtinos konkretiems derybų rezultatams pasiekti, yra retos ir nemažai kainuoja vyriausybėms bei jų rinkėjams. *Ex ante* vertinamos sandorių išlaidos – derybų ir veiksmingo susitarimo išlaidos – turėtų būti didelės. Pagal Coase'o teoremą, tarptautinių organizacijų moderniosios funkcinės teorijos svarbiausią dalį, viršvalstybinių

[69] Literatūros šiuo klausimu išsamią apžvalgą ir detalesnį teorinio argumentavimo apie entrepreneryste, kurią siekia paneigti ši knyga, nagrinėjimą žr.: Andrew Moravcsik, „Informal Influence: What Can We Learn from the Failures of International Entrepreneurs?“ *Weatherhead Center for International Affairs Working Paper Series* (Cambridge, Mass., 1998). Bendrus teorinius darbus žr.: Oran Young, „The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment“, *International Organization* 43:3 (Summer 1989), 349–376; Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge, Mass., 1995); L. N. Antrim and James K. Sebenius, „Formal Individual Mediation and the Negotiators' Dilemma: Tommy Koh at the Law of the Sea Conference“, in Jacob Bercovitch and Jeffry Z. Rubin, eds., *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management* (New York, 1992), 97–130; Saadia Touval and I. William Zartman, eds., *International Mediation in Theory and Practice*, SAIS Papers in International Affairs, no. 6 (Boulder, Colo., 1985).

[70] Jean Monnet, *Memoires* (Paris, 1976), 475.

[71] Kai nėra jėgos ar materialinių išteklių, sėkmingiems tarpininkams reikia turėti informaciją, teises ar patirtį. Rubin, „Conclusion: International Mediation in Context“, in Berkovitch and Rubin, *Mediation*, 259–269.

entreprenerių įtaka atsiranda dėl „siaurų vietų" generuojant techninę, politinę ar teisinę informaciją ir idėjas, būtinas deryboms inicijuoti, jose tarpininkauti ir mobilizuoti. Jeigu informacija ir idėjos būtų lengvai prieinamos, entreprenerių iniciatyva, tarpininkavimas ir mobilizavimas būtų būtinos, tačiau trivialios funkcijos. Suinteresuotos pusės, tokios kaip nacionalinės vyriausybės ar visuomenės grupės, automatiškai užtikrintų optimalų lyderiavimo lygį – ką jos, kaip tvirtina tarpvyriausybiškumo teoretikai, ir daro. Coase'o teorema mums primena, o empiriniai tyrimai dar kartą patvirtina, kur sandorių išlaidos yra mažos, derybos tarp savo nauda suinteresuotų veikėjų su aiškiomis nuosavybės teisėmis paprastai gimdo efektyvius rezultatus. Trumpai tariant, bet kuris entreprenerių veiklos tyrimas turi prasidėti apibūdinant kliūtis konfliktui išspręsti, į kurį patenka patys pirminiai dalyviai[72].

Trečioji prielaida yra ta, kad centralizuotos viršvalstybinės valdžios institucijos turi privilegijuotą priėjimą prie informacijos ir idėjų. Jeigu viršvalstybiniai veikėjai stokoja lyginamojo pranašumo kuriant informaciją ir idėjas ar jomis manipuliuojant, nėra jokio pagrindo tikėtis, jog jie bus efektyvesni už nacionalines vyriausybes parūpinant entreprenerinę lyderystę. Jeigu viršvalstybiniai veikėjai gali kurti informaciją efektyviau (bet negali manipuliuoti jos pobūdžiu ar sklaida), iš jų turėtume laukti efektyvesnių susitarimų – išplečiant EB „problemų sprendimo pajėgumus", kaip tai apibrėžia technokratų kalba. Jeigu viršvalstybiniai veikėjai turi išskirtinių prioritetų ir gali teikti ar skleisti informaciją selektyviai, jie taip pat gali turėti įtaką paskirstymo rezultatams. Tokie argumentai yra svarbiausi daugelyje Komisijos veiklos tyrimų. Brigid Laffan teigia, kad „žinios ir patirtis (...) vaidina pagrindinį vaidmenį ES politikos procese. (...) Komisija naudoja žinias itin sofistikuotu būdu"[73].

Todėl viršvalstybinės entreprenerystės teorijos šerdis turi būti aiškinimas, kodėl šie entrepreneriai gali būti palyginti pranašesni už valstybės veikėjus kuriant ir skleidžiant gyvybiškai svarbią informaciją bei idėjas. Argumentai čia būtų trejopi, priklausomai nuo to, ką jie pabrėžia – kūrybiškumą, pasitikėjimą ar komunikavimą[74]. Kūrybiškumą pabrėžiantys argumentai viršvalstybinius veikėjus mato kaip kūrybiškesnius, nestokojančius vaizduotės,

[72] Joseph Farrell, „Information and the Coase Theorem", *Journal of Economic Perspectives* 1:2 (Fall 1987), 113–121; Howard Raiffa, *Lectures on Negotiations Analysis* (forthcoming); Keohane, *After*, 85–88; Robert Mnookin and Lee Ross, „Introducton", in Kenneth Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky, and Robert Wilson, eds., *Barriers to Conflict Resolution* (New York, 1995), 3–24.

[73] Cituojama: Jane Haaland Matláry, „The Role of the Commission: A Theoretical Discussion", in Neill Nugent, ed., *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission* (New York, 1997), 275.

[74] Išsamesnę analizę žr. Moravcsik, „Informal Influence".

lanksčius ir įgudusius – tai požiūris, atitinkantis Cockfieldo vertinimą. Kiti didesnį kūrybiškumą priskiria kultūrai. George'as Rossas, pavyzdžiui, teigia, kad Delors'as buvo veiklus todėl, kad jis ir jo komanda buvo iš vienos ir tos pačios unikalios prancūzų technokratinio voliuntarizmo kultūros[75].

Pasitikėjimą pabrėžiantys argumentai teigia, kad vyriausybės ir vidaus interesų grupės turi strateginių motyvų sulaikyti svarbiausią informaciją ir palikti vienos kitas be visų žinių apie prioritetų sandarą, taigi ir galimus kompromisus. Neutralumo reputacija ar paskatos būti neutraliam leidžia viršvalstybiniams pareigūnams veikti kaip efektyviems tarpininkams, kurie padeda veikėjams išspręsti „prioritetų atskleidimo" problemą[76]. Dėl šios priežasties ir pats Monnet siekė mobilizuoti tik, jo manymu, „nesuinteresuotas" visuomenės grupes, tarp jų Europos federalistus, socialistų partijas ir profesines sąjungas. Lindbergas, sekdamas Monnet, teigia, kad „tiktai (...) institucijos, atstovaujančios „visuotiniam interesui", turi galimybę veiksmingai tarpininkauti nacionaliniams požiūriams" ir „atstovauti Bendrijos interesams" – technokratinė perspektyva, visuotinai priimta Briuselyje[77]. Sebenius apibendrina šį požiūrį visoms tarptautinėms deryboms ir teigia, kad egzistuoja „neišvengiama įtampa tarp postūmių bendradarbiauti drauge kuriant bendrąją vertę ir postūmių konkuruoti siekiant laimėti individualią naudą", kurioje [įtampoje] „perteklinis vertės siekimas" gali vesti prie neefektyvių rezultatų[78].

Bendravimą pabrėžiantys argumentai teigia, kad informacijai koordinuoti ir ja keistis tarp daugybės veikėjų reikia daug sąnaudų; ją efektyviau galėtų teikti vienas centralizuotas šaltinis. Lindbergas nurodo Komisijos „unikalią kompetenciją, [kuri] užtikrina, kad jos siūlymai patraukia rimtą narių vyriausybių dėmesį". Sutinkant su Haaso įsitikinimu, kad šiuolaikinėms industrinėms ekonomikoms reikia centralizuoto, technokratinio planavimo, Komisijos lyginamasis pranašumas galėtų kilti iš jos padėties „[institucionalizuoto] žinių tinklo centre" – substantyvių, techninių ir teisinių ekspertų „epistemineje bendrijoje"[79].

[75] Ross, *Jacques*, 51–77.

[76] Farrell, „Information".

[77] Monnet, *Memoires*, 406, taip pat 414. Taip pat Lindberg, *Political*, 210; Young, „Politics", 357–359; Antrim and Sebenius, „Formal", 126–128; Keith Middlemas, ed., *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1973–1995i (New York, 1995), 238.*

[78] James K. Sebenius, „Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities", *International Organization*, 46:1 (Winter 1992), 330–331.

[79] Ernst Haas, *Uniting*, 300; Peter Haas, „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 46:1 (Winter 1992), 1–36. Taip pat: Chaeys and Chayes, *New Sovereignty*.

Jeigu dėl vienokių ar kitokių priežasčių šios trys esminės viršvalstybinės derybų teorijos prielaidos pasitvirtina – informacijos ir idėjų paskirstymas sąlygoja derybų rezultatus, informacijos kūrimo ir sklaidos sandorių išlaidos yra didelės, o viršvalstybiniai veikėjai yra palyginti pranašesni taip kuriant ir skleidžiant informaciją ir idėjas – tada yra rimtas pagrindas manyti, jog šie veikėjai gali turėti derybinę galią tarpvyriausybinėse derybose. Jei tokios prielaidos nepasitvirtina, viršvalstybinis modelis yra teoriškai nepriimtinas ir empiriškai atmestinas. Ar prielaidos pasitvirtina, patikrinti galima stebint derybų procesą.

Apibendrinkime ankstesnes hipotezes, kurios yra apibūdintos ir 1.3 lentelėje. Pagal pirmąjį matmenį – *informacijos prieinamumą* – viršvalstybinė derybų teorija numato, kad *ex ante* sandorių derybų išlaidos – būtinos informacijos ir idėjų, reikalingų efektyviam susitarimui, kūrimo išlaidos palyginti su susitarimo nauda yra didelės. Maža to, viršvalstybiniai veikėjai turi privilegijuotą priėjimą prie tokios informacijos ir idėjų. Todėl analizuodami turėtume pamatyti, kad techninė, teisinė ir politinė informacija bei idėjos yra paskirstomos asimetriškai, jos prieinamos ne visoms suinteresuotoms valstybėms, bet tik viršvalstybiniams veikėjams, nes šie turi didesnę patirtį, pripažintą neutralumą ar privilegijuotą padėtį tarptautiniuose tinkluose. Būtinas idėjas ir informaciją į derybas pirmiausia įneša viršvalstybiniai veikėjai.

Pagal antrąjį matmenį – *silpnąsias vietas ir entreprenerystės vaidmenį* – turėtume pastebėti dideles sandorių išlaidas, vedančias į suboptimalų arba šališką naujų iniciatyvų, kompromisinių pasiūlymų ir socialinės mobilizacijos teikimą – ypač kai tai susiję su „bendraisiais“ ar išsklaidytais interesais. Viršvalstybinių pareigūnų teikiama informacija ir idėjos padeda įveikti tokius šališkumus. Pateikus naują informaciją, vyriausybių derybinės pozicijos keičiasi.

Pagal trečiąjį matmenį – *derybų rezultatų sandarą* – darytini trys numatymai. Pirma, pasiekti susitarimai turi tendenciją būti suboptimalūs pagal Pareto, išskyrus atvejus, kai viršvalstybiniai entrepreneriai įsiterpia su nauja informacija ir idėjomis. Antra, kai viršvalstybiniai veikėjai turi galimybę manipuliuoti turima informacija, rezultatai paprastai bus sistemiškai šališki jų prioritetų naudai. Trečia, vyriausybės nėra linkusios grasinti pasitraukti ar pašalinti kitą, bet lieka įsipareigojusios esamoms institucijoms, per kurių struktūras gali siekti „pakylėti bendrąjį interesą“. Viršvalstybinė derybų teorija nieko konkretesnio nesako apie jungtis, išskyrus tai, kad joms veikiausiai tarpininkauja viršvalstybiniai veikėjai – nors neofunkcionalistai ir pabrėžia jungčių vaidmenį bei „bendrojo intereso pakylėjimą“.

Tarpvyriausybinė derybų teorija: įtaka per asimetrinę tarpusavio priklausomybę

Tarpvyriausybinis aiškinimas didžiausią dėmesį skiria ne informacijos prieinamumui ir viršvalstybinių entreprenerių vaidmeniui, bet derybinės galios dėl kiekvieno klausimo paskirstymui, kur derybinė galia savo ruožtu atspindi valstybių prioritetų pobūdį ir intensyvumą. Literatūroje apie Europos integraciją dažnai derybų rezultatai aiškinami kaip vienos ar kitos šalies „galia", bet retai kada šie teiginiai apibūdinami tiksliais terminais. Mano tikslas yra konkretizuoti tarpvalstybinę derybinę galią remiantis pamatine įžvalga, kuria grindžiamos formalios derybų teorijos, būtent, kad prioritetų intensyvumo arba „asimetrinės tarpusavio priklausomybės" sandara lemia santykinę vertę, kurią kiekviena valstybė suteikia susitarimui, o ta vertė savo ruožtu lemia valstybės atitinkamą norą daryti nuolaidas.

Tarpvalstybinė derybų teorija remiasi trimis prielaidomis. Pirma, sutartį keičiančios derybos vyksta pagal neprievartinę vienbalsio balsavimo sistemą, kurioje vyriausybės gali atmesti ir atmeta tuos susitarimus, kurie pastatytų jas į blogesnę padėtį negu vykdant vienašalius veiksmų kursus. Kaip daugeliui tarptautinių sutarčių keitimo atvejų, EB sutarčiai pakeisti reikia vienbalsio sutarimo ir po to kiekvienos valstybės narės ratifikavimo. Kitaip negu kasdieniame EB teisėkūros procese – kur vyksta tokios formalios procedūros kaip sprendimai balsų dauguma, unikalios Komisijos ir Parlamento darbotvarkės sudarymo galios bei EB Komisijos ir Teismo atliekama reguliacinė ir teisinė priežiūra – sutarčių keitimų iš esmės nevaržo jokios procedūrinės taisyklės[80]. Kiekviena vyriausybė gali paremti susitarimą, vetuoti jį, pasitraukti iš jo ar siekti sudaryti alternatyvią koaliciją su grupe kitų vyriausybių. Maža to, darome prielaidą, kad karinė prievarta, baudžiamosios ekonominės sankcijos ir neįtikinami grasinimai pasitraukti nėra išlaidų kriterijus tenkinanti derybinė taktika tarp Europos demokratijų. Kadangi prievarta yra apribota ir bet kuri racionali vyriausybė vetuos rezultataus, kurie pablogintų padėtį, tai galime manyti, kad derybos ves į Pareto pagerinimą, palyginti su vienašalėmis ar koalicinėmis alternatyvomis. (Būtina turėti galvoje, kad tie bendrieji laimėjimai nėra matuojami lyginant su *status quo ante* ar su ku-

[80] Yra viena išimtis: pagal Romos sutartį paprasta vyriausybių dauguma gali nubalsuoti sušaukti tarpvyriausybinę konferenciją pakeitimams aptarti, tačiau bet kokie rezultatai vis tiek turi būti aprobuoti vienbalsiai. Apie intriguojančias pastangas sumodeliuoti netgi vienbalsį balsavimą kaip *de facto* balsavimą balsų dauguma žr.: Bueno de Mesquita and Frans N. Stokman, eds., *European Community Decision-Making: Models, Applications and Comparisons* Bruce (New Haven, Conn., 1994). Vienos iš ten aptariamų derybų, skirtos bendrosios rinkos konsolidavimui 7-ajame dešimtmetyje, nesibaigė sutarties pakeitimais, tačiau balsavimas buvo vienbalsis ir Komisija ne visada naudojosi unikalia pasiūlymų teikimo teise.

riais nors normatyviniais teisingumo kriterijais, bet su esamomis alternatyvomis. Todėl bet kuri vyriausybė gali priimti rezultatus, kurie yra blogesni negu *status quo ante*, jeigu tie rezultatai gerina būsimuosius rezultataus, kurie būtų susidarę vykdant vienašalę politiką.) Kadangi daroma prielaida, kad bendri laimėjimai egzistuoja – antraip derybos nė neprasidėtų, – galime manyti, kad vyriausybės siekia išvengti galimo derybų žlugimo dėl išorinių priežasčių, nes tai pablogintų visų jų padėtį.

Antra, tarpvyriausybinė teorija daro prielaidą, kad informacijos ir idėjų kūrimo sandorių išlaidos, palyginti su tarpvalstybinio bendradarbiavimo nauda, yra mažos. Yra daugybė pigios informacijos ir idėjų, reikalingų efektyvioms derybոms. Todėl visus potencialius susitarimus, nacionalinius prioritetus ir institucines alternatyvas galima laikyti bendromis vyriausybių žiniomis. Tokia prielaida yra tikėtina, nes bent jau tarp Europos demokratijų valstybės pareigūnai valdo didžiulius techninius ir finansinius išteklius, skirtus kurti plačią techninę, politinę ir teisinę informaciją. Suinteresuotos vyriausybės (ar visuomenės grupės), nepaisant jų dydžio, gali veikti kaip iniciatoriai, tarpininkai ir mobilizuotojai; tik nedaug „silpnųjų vietų" riboja lyderystės pasiūlą. Todėl EB derybos yra linkusios būti efektyvios. Bendri interesai ir karinės grėsmės nebuvimas skatina vyriausybes savo prioritetus atskleisti kaip derybinius reikalavimus ir kompromisinius pasiūlymus. Todėl ten, kur nacionaliniai prioritetai susitarimą daro galimą, tas susitarimas veikiausiai ir įvyks[81].

Trečia, naudos paskirstymas atspindi santykinę derybinę galią, kurią savo ruožtu lemia tarpusavio priklausomybės atitinkamos srities politikoje sandara. Kiekvienos vyriausybės galia atvirkščiai proporcinga santykinei vertei, kurią ji teikia tam ar kitam susitarimui, palyginti su geriausiais alternatyviais rezultatais – jos „prioritetų intensyvumui". Kalbant tarptautinių santykių kalba, prioritetų intensyvumo santykis yra tai, ką Robertas Keohane ir Josephas Nye vadina „asimetrine tarpusavio priklausomybe", Albertas Hirschmanas – „poveikio efektu", o Susan Strange – „struktūrine galia". Jis glaudžiai susijęs su tuo, ką Robertas Putnamas yra pavadinęs „išlošių rinkinio" santykiniu dydžiu[82]. Politinės tarpusavio priklausomybės įtaka neprievartinėms

[81] Prielaidos apie tai, kad formalios hierarchinės institucijos neišvengiamai sumažina sandorių išlaidas, teorinę ir empirinę kritiką žr.: Donald Chisholm, *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*) Berkeley, 1989), xii, 17.

[82] Robert O. Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2[d] ed. (Boston, 1989), 18; Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley, 1945); Susan Strange, *States and Markets* (London, 1988), 23–26; Robert D. Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics", *International Organization* 42:3 (Summer 1988), 427–461. Priešingai kai kurioms iš tų formuluočių, derybinė galia šioje knygoje atspindi susitarimo ir nesusitarimo ribines vertes, o ne santykinį susirūpinimą dėl visiško nutraukimo grėsmės.

deryboms pagal vienbalsiškumo taisykles su maža žlugimo tikimybe gali būti formalizuota taikant Nasho derybų sprendimą. Nasho sprendimas, o tai buvo formaliai įrodyta, gali būti apytikriai išreikštas per iteracinius pasiūlymus ir kontrpasiūlymus, kuriuose, manytina, tos vyriausybės, kurios deryboms žlugus prarastų daugiausia, daro ribines nuolaidas. Šioje knygoje deryboms taikomos prielaidos dera su šiuo modeliu[83].

Nasho sprendimas, kuris yra daugumos derybų taikomųjų tyrimų pagrindinis elementas, skelbia, kad nesant prievartos grėsmių, vyriausybės linkusios pasiskirstyti naudingumo laimėjimus proporcingai jų atitinkamoms alternatyvoms dėl susitarimo. Racionali vyriausybė atmes bet kokį susitarimą, kuris palieka ją blogesnėje padėtyje negu geriausioji alternatyva – dažnai vadinama „išoriniu pasirinkimu", „nuolaidų riba" ar „geriausia alternatyva pasiektam susitarimui" – ir dalyviai, nustatę pradines sąlygas, laimėjimus taip pasiskirsto, kad išvengtų situacijos, kai išoriniai įvykiai vestų prie derybų žlugimo ir visus paliktų be nieko. Empiriniai tyrimai rodo, kad bendrų žinių sąlygomis – kuomet vyriausybės, kaip daro prielaidą tarpvyriausybinė teorija, turi tikslią informaciją apie viena kitos rezervacijų vertes – Nasho sprendimas sukuria empiriškai tikslius derybų rezultatų numatymus[84].

Nasho derybų modelis numato, kad šalys, labiausiai siekiančios numatomo susitarimo, darys neproporcingas nuolaidas šalutinėse srityse siekdamos tokio susitarimo. Todėl Nasho sprendimas daugiau reprodukuos iki tol egzistavusį galios ir pasitenkinimo paskirstymą; labiausiai patenkinti esamomis vienašalėmis galimybėmis greičiausiai gaus daugiausia naudos iš derybų. (Tai gali suformuoti subjektyvų „praradimo" derybose jausmą tų šalių, kurios smarkiai laimi todėl, kad jų alternatyvos buvo blogesnės.) Vyriausybės, kurių pagrindiniams vidaus politikos tikslams įgyvendinti reikia, kad kitos vyriau-

[83] Nasho derybų sprendimo nereikia painioti su plačiau žinoma Nasho pusiausvyros koncepcija. Formali analizė yra parodžiusi, kad baigtis vienas po kito einančiuose ar išplėtotuose „alternatyviųjų pasiūlymų" nebendradarbiavimo lošimuose, kuriuose žlugimo tikimybė yra maža, artėja prie Nasho bendradarbiaujančio derybų sprendimo. Ken Binmore, „Nash Bargaining Theory", in Binmore and Partha Dasgupta, eds., *The Economics of Bargaining* (Oxford, 1987), 1–10; Ariel Rubinstein, „On the Interpretation of Two Theoretical Models of Bargaining", in Arrow et al., *Barriers*, 120–130.

[84] I. William Zartman, „The Structure of Negotiations", in Kremenyuk, ed., *International* 69ff; Ralph L. Keeney and Howard Raiffa, „Structuring and Analyzing Values for Multiple-Issue Negotiations" in H. Peyton Young, ed., *Negotiation Analysis* (Ann Arbor, Mich., 1991), 131–151; Aveinach Dixit and Barry Nalebuff, *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life* (New York, 1991), 290–292; Harsanyi, *Rational*, chap. 8; Scharpf, *Games*, 123; Hirschman, *National* 45–48; Raiffa, *Art and Science*, 252–255. Tikslūs derybų rezultatai priklauso, be kitų dalykų, nuo paklausos elastingumo abiejose šalyse.

sybės taisytų vienašalę ar koalicinę politiką, laimi daugiau iš bendradarbiavimo. Kuo smarkiau vyriausybė siekia susitarimo, tuo labiau ji linkusi į nuolaidas ir kompromisus. Priešingai, vyriausybės su patraukliomis vienašalėmis ar koalicinėmis alternatyvomis susitarimą vertina mažiau ir mažiau linkusios daryti nuolaidas ar kompromisus. Todėl, pavyzdžiui, pirmaeilis europinis Prancūzijos tikslas, kaip aš teigiu, buvo prioritetinis Prancūzijos žemės ūkio prekių įleidimas į Vokietijos rinką; dėl šio tikslo Prancūzija buvo nuosekliai verčiama daryti nuolaidas Vokietijai tokiais klausimais kaip žemės ūkio produkcijos kainos, specialios subsidijos ir GATT derybos.

Jeigu šios trys pagrindinės tarpvyriausybinės teorijos prielaidos pasitvirtina – derybos vyksta pagal neprievartinę, vienbalsio balsavimo sistemą, sandorių išlaidos mažos ir asimetrinė tarpusavio priklausomybė lemia santykinę galią – tada derybų rezultatai veikiausiai atspindės tris specifinius veiksnius: (1) vienašalės politikos alternatyvų vertę palyginti su *status quo*, kuria grindžiami įtikimi grasinimai vetuoti; (2) alternatyvių koalicijų vertę, kuria grindžiami grasinimai pašalinti kitas vyriausybes ir (3) galimybes jungti klausimus arba atlikti papildomus mokėjimus, kuriais grindžiami „paketiniai susitarimai“[85]. Aptarkime kiekvieną iš jų.

Vienašalės alternatyvos. Esame priėmę nuostatą, kad būtina sąlyga racionalioms vyriausybėms susitarti yra ta, kad kiekviena jų bendradarbiavimui teikia pirmenybę palyginti su jos geriausia politikos alternatyva. Todėl vienašalis grasinimas vetuoti arba pasitraukti iš susitarimo yra pats pagrindinis derybinės galios šaltinis. Toks grasinimas yra įtikinamas, tik jeigu egzistuoja kokia nors geresnė vienašalė alternatyva. Trumpam nuošalyje palikime alternatyvias koalicijas ir klausimų jungimą; tada „grasinimas nesusitarti“ užtikrina, kad racionalių derybų rezultatai turi apsiriboti tam tikru susitarimų rinkiniu – „tikėtinu rinkiniu“ arba „derybų erdve“. (Vėlgi pabrėšime, kad šis teiginys nereiškia, jog visos vyriausybės baigia sėkmingiau negu išlaikydamos *status quo ante*. Kitų vyriausybių atliekami vienašaliai ar koaliciniai politikos pakeitimai kuriai nors vyriausybei gali turėti net dar didesnį neigiamą poveikį negu bendradarbiavimas ir priversti ją priimti ne tokį patrauklų susitarimą kaip *status quo*, bet geresnį negu situacija, kuri susidarytų, jei visi keistų pozicijas vienašališkai[86].) Taigi vyriausybės, kurių politikos poveikis

[85] Šių veiksnių eilės tvarka nėra atsitiktinė, ji kaskart pateikia vis sudėtingesnį derybų modelį: vienašalės alternatyvos priima grynąjį vienbalsiškumą kaip atskirą klausimą, alternatyvios koalicijos suteikia galimybę formuoti pogrupį, o klausimų jungtys didina esminius matmenis. Cf. James K. Sebenius, „Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties“, *International Organization* 37:2 (Spring 1983), 281–316.

[86] Trumpiausias būdas išreikšti šį apribojimą – atitinkantis standartinę derybų teoriją – yra teigti, kad susitarimas turi būti geresnis už „geriausią alternatyvą pasiektam susitarimui“.

kaimynams yra mažas, ir vyriausybės, kurių alternatyvos menkos (kitaip tariant, santykinai priklausančios nuo užsienio vyriausybių), pamato turinčios silpną derybinę galią ir yra priverstos daryti nuolaidas bei kompromisus. Priešingai, vyriausybės, kurių vienašalės alternatyvos patrauklios ir kurių politikos pakeitimai labai vertingi (pavyzdžiui, įėjimas į smarkiai saugomas rinkas arba patenkinama ekonomikos plėtra), tikėtina, gaus daugiausia nuolaidų ir kompromisų. Apskritai tie, kurie labiau geidžia bendradarbiavimo naudos, nusileis daugiau, kad ją gautų.

Koalicinės alternatyvos. Kai yra galimos alternatyvios koalicijos, racionali vyriausybė turi lyginti susitarimo vertę ne tik su vienašaliais veiksmais, bet ir su dviem kitais veiksniais: alternatyvių koalicijų verte ir su alternatyvių koalicijų pasekmėmis, į kurias gali jungtis kiti. Tai tampa svarbu, kai derasi daugiau kaip dvi vyriausybės[87]. Patrauklių galimybių formuoti alternatyvias koalicijas (arba pagilinti jau esančias) egzistavimas sustiprina potencialių koalicijos narių derybines galias *vis-à-vis* tų, kurios susiduria su galimybe būti pašalintos. EB kontekste tokia koalicinė derybinė galia gali susidaryti grasinant bendradarbiauti su ne EB šalimis arba, kas šiuo metu labiau tikėtina, grasinant bendradarbiauti subgrupėmis – „kelių greičių“ arba „kintančiosios geometrijos“ Europa. Tokia koalicinė dinamika paprastai palaiko didžiąsias valstybes, kurių dalyvavimas gyvybingesnėms koalicijoms yra būtinas, bei valstybes, kurių prioritetai artimi EB medianai ir kurios gali jungtis prie potencialiai gyvybingesnių koalicijų[88].

Alternatyvių koalicijų galimybė išplečia variantus, su kuriais susiduria kiekviena vyriausybė, nes paskata nepaklusniai vyriausybei eiti į kompromisus turi būti išskaidyta į potencialias neigiamas politikos išorines pasekmes, kurias gali sukelti alternatyvios koalicijos jungtinės politikos. Koalicinės politikos yra linkusios kurti didesnes neigiamas politikos išorines pasekmes, negu tai daro pavienės valstybės politika. Pavyzdžiui, atskirtis nuo alternatyvios koalicijos, perorientuodama investicijas, kreditus, prekybą, politinę įtaką ar

[87] Raiffa, *Art and Science*, 253. Nebendradarbiavimo derybų teorijų išplėtimas n veikėjų atvejams yra problemiškas. Problemų apžvalgą žr.: John Sutton, „Non-Cooperative Bargaining Theory: An Introduction“, *Review of Economic Studies* 53 (1986), 709–724. Čia aš išplečiu Nasho bendradarbiavimo sprendimą kaip neformalų euristinį, tiesiogiai apimantį dalyvių atskyrimo ir sujungimo galimybes.

[88] Apie eliminavimo dinamiką žr.: Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization* 45:1 (Winter 1991); Kenneth A. Oye, *Economic Discrimination and Political Exchange: World Political Economy in the 1930s and the 1980s* (Princeton, N. J., 1992); Richard Baldwin, „A Domino Theory of Regionalism“, CEPR Discussion Papers no. 857 (November 1993).

rinkų pasitikėjimą, gali labai padidinti išlaidas netgi tada, kai nėra tiesioginės karinės ir ekonominės prievartos. Todėl tikėtina eliminavimo grėsmė veikiausiai sukurs dar galingesnį spaudimą nepaklusnioms valstybėms, negu tai daro nesusitarimo grėsmė[89]. Tikėtina eliminavimo grėsmė gali priversti racionalią vyriausybę pritarti susitarimui, kuris pagal absoliučius kriterijus pastato ją į blogesnę padėtį, negu tai būtų vienašališkai koreguojant politiką – nors, žinoma, valstybės situacija vis tiek bus geresnė už tą, kuri kiltų susidarius tai pavojingai alternatyviai koalicijai. Šitaip 7-ajame dešimtmetyje dažnai atsitikdavo Britanijai, kuri priešinosi EB, bet dar labiau buvo susirūpinusi dėl atskirties; Britanijos vyriausybė, nors ir nenoriai, galiausiai buvo priversta vėl teikti paraišką dėl narystės.

Alternatyvios koalicijos eliminuotoms valstybėms ne visada sukelia neigiamas išorines pasekmes, todėl atskirties grėsmė ne visada priverčia daryti nuolaidas politikoje arba geografinei plėtrai. Tik kai atskirtis nuo susitarimo bendradarbiauti atstumtajai brangiai kainuoja – t. y. ne narės patiria *neigiamą* išorinį poveikį – paskatos bendradarbiauti sustiprėja. Kur bendradarbiavimas turi *teigiamų* išorinių pasekmių ne narėms, vyriausybėms iškyla kalinio dilema – atsiranda paskata ne stoti, bet apsimetinėti, o iš čia ir priešinga dinamika. Kai, pavyzdžiui, atvira prekyba garantuota, vyriausybės, turinčios žemus socialinius ir reglamentavimo standartus gali susidurti su aiškia komercine paskata išsisukinėti, o ne daryti nuolaidas diegiant suderintus standartus. Teigiamų ir neigiamų išorinių pasekmių skirtumas suteikia galimybę numatyti, kuri politika savaimingai plėtosis, ir šitaip išsprendžia neofunkcionalistų mąstymo dviprasmybes.

Klausimų jungtys. Iki šiol tarėme, kad derybos vyksta dėl ypatingų ir atskirų klausimų. Tačiau klausimų ir šalutinių išmokų jungtys paketiniuose susitarimuose yra nuolatinė EB derybų tema. Daugelis komentatorių klausimų jungtis tiesiog laiko EB sėkmės pagrindu. Norėdami jas suprasti, ankstesnę nuolaidų analizę mes galime išplėsti į klausimų sritis. Paprasta derybų teorija teigia, kad jungtys atsiranda, kai vyriausybių prioritetai įvairiose srityse labai nevienodi ir kai nedideli laimėjimai kai kuriose srityse vienoms vyriausybėms yra svarbesni negu kitoms[90]. Todėl abiem šalims gali būti naudinga apsikeisti nuolaidomis. Tokios rūšies politiniai mainai didina bendradarbiavimo naudą, nes vienašalių ar koalicinių alternatyvų sąlygomis padeda įveikti

[89] Binmore and Dasgupta, *Economics*, 9. Be to, santykinės derybinės galios pasekmės atspindi valstybių narių išlaidas eliminuojant vyriausybę, nors tos išlaidos apskritai turėtų būti laikomos nedidelėmis.

[90] Frederick Mayer, „Bargains within Bargains: Domestic Politics and International Negotiation (diss., Kennedy School, Harvard University, 1988); Lisa L. Martin, „Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falklands Islands Conflict", *International Security* 16:4 (Spring 1992), 143–178; Sebenius, „Negotiation Arithmetic".

vieną didžiausių derybų trūkumų: paprastai vyriausybės turi mažiausią derybinę galią būtent tose srityse, kurios joms pačios svarbiausios. Kai valstybių prioritetai vienodi, jungtys nedaro jokio poveikio rezultatams.

Klausimų jungtys gali atrodyti naudingiausios ten, kur dviejų šalių interesai skirtingais klausimais labai skirtingi. Tačiau tai neatspindi prioritetų formavimosi logikos, išnagrinėtos ankstesniame šio skyriaus poskyryje. Didžiausias jungčių strategijos suvaržymas glūdi jų vidaus paskirstymo pasekmėse. Susietos nuolaidos, sukurdamos grynąją naudą, dažnai pagimdo ir vidaus pralaimėtojus. Kadangi susitelkę pralaimėtojai su stipriais prioritetais paprastai sukelia didesnį politinį spaudimą negu laimėtojai, tai jungtys šalies viduje išliks gyvybingos, tik jei prisitaikymo išlaidos bus vidutinės. Pagal šią logiką jungčių potencialas yra kur kas ribotesnis, palyginti su nuolaidų atskirose srityse potencialu.

Todėl pamatyti jungtis turėtume tikėtis trim atvejais: atskirose srityse, kur laimėjimai ir praradimai internalizuojami tose pačiose grupėse; kur nauda sutelkta ir išlaidos tenka tik santykinai išsklaidytoms arba neatstovaujamoms grupėms (tokioms kaip mokesčių mokėtojai, vartotojai ir trečiųjų šalių tiekėjai); kur sprendimai dėl konkrečios sutartos politikos įgyvendinimo atidedami, o vidaus išlaidos netikrai paskirstomos. Todėl turėtume matyti jungtis, įgyjančias papildomas šalutines išmokas arba simbolines nuolaidas formuojant institucijas. Šia prasme didelių ir turtingų valstybių pranašumas tas, kad jos gali teikti pasklidusias jungtis, tokias kaip finansinė parama, esant mažesnėms numanomoms išlaidoms vienam gyventojui.

Apibendrinkime visas hipotezes, taip pat pateiktas 1.3 lentelėje. Pagal pirmąjį matmenį, *informacijos prieinamumą*, tarpvyriausybinė derybų teorija numato mažas sandorių išlaidas ir visišką informuotumą. Nuolatinės informacijos asimetrijos bus retos, nacionaliniai lyderiai, ministrai, diplomatai ir pagrindinės interesų grupės panašiai vertins technines, politines ir teisines aplinkybes. Gyvybiškai svarbią informaciją ir idėjas į derybas įtraukia labiausiai suinteresuotos valstybės ar visuomenės grupės. Viršvalstybiniai veikėjai neturi privilegijuotos padėties.

Pagal antrąjį matmenį, *silpnų vietų ir turimos entreprenerystės* pobūdį tarpvyriausybinė teorija numato, kad tarpvyriausybinės derybos nesusiduria su silpnomis vietomis, kadangi nacionalinės vyriausybės ir visuomenės grupės, net mažiausių šalių, gali veikti ir veikia kaip veiksmingi politiniai entrepreneriai savo pačių vardu. Vyriausybės tyli, tik kai viršvalstybiniai veikėjai pateikia politiškai optimalius pasiūlymus. Šiuo atveju turėtume matyti vyriausybes, teikiančias daug ir nešališkų iniciatyvų, kompromisinių pasiūlymų ir mobilizuojančias visuomenę, ypač remiant politiškai gyvybingus pasiūlymus, nes juos remia įtakingos ir suinteresuotos vyriausybės. Nacionalinės derybinės pozicijos turėtų laikytis nenukrypstamo kelio kompromiso link.

Pagal trečiąjį matmenį, *derybų rezultatų sandarą*, tarpvyriausybinė teorija formuoja keturis priešingus teiginius. Pirma, pasiekti susitarimai yra paprastai efektyvūs pagal Pareto netgi tuomet, kai nėra viršvalstybinio kišimosi, parūpinančio naujos informacijos ir idėjų[91]. Antra, paskirstymo šališkumas yra palankus ne viršvalstybiniams veikėjams, bet prioritetų intensyvumui, kurie priklauso nuo vienašalių ir koalicinių alternatyvų. Daugiausia iš pagrindinio susitarimo laimėsiančios vyriausybės jam pasiekti siūlo didžiausius kompromisus arba šalutines išmokas, tos, kurioms ratifikavimas gresia būti sunkesnis, yra ne tokios nuolaidžios. Trečia, pasitraukimo ir atskirties grėsmė lemia rezultatus, bet jie yra grėsmingi tik tuomet, jei grėsmė yra tikėtina, o atskirtis bus nuostolinga tai šaliai, į kurią jis nukreiptas. Ketvirta, jungtys arba paketiniai susitarimai yra riboti. Norma yra derybos dėl atskirų klausimų; jungtys taikomos veikiau laimėjimams sulyginti, o ne laimėjimams ir praradimams balansuoti. Kai prioritetai svarstant atskirus klausimus yra stiprūs (pavyzdžiui, žemės ūkis), vyrauja nuolaidų mainai; tik jeigu prioritetai ne tokie stiprūs (pavyzdžiui, prekyba pramonės gaminiais), jungtys, paprastai pagal atskirus klausimus, yra galimos. Pagal formą tokios jungtys veikiausiai pasireikš kaip politikos, kurios sudaro išlaidas išsklaidytoms bendruomenėms: tai papildomi mokėjimai, didesni mokesčiai arba trečiųjų šalių gamintojų atskirtis.

[91] Nuostata, jog rezultatai buvo efektyvūs, kelia sunkų metodologinį klausimą dėl „nesprendimų". Paviršutiniškai žiūrint, politiniai sprendimai paprastai retrospektyviai atrodo efektyvūs, nes dažnai yra sunku pamatyti efektyvias alternatyvas, kurios niekad tiesiogiai nebuvo svarstomos. Norėdamas nustatyti, kad jie faktiškai buvo efektyvūs, aš siekiu kiekvienu atveju parodyti (papildomai prie to, kad išanalizuoju informacijos pobūdį ir svarstomus pasiūlymus), jog nė vienas dalyvis nesiskundė, kad rezultatai buvo suboptimalūs, ir taip pat nė vienas dalyvis ar vėlesni komentatoriai nenustatė didelių laimėjimų, „likusių ant stalo", kurie kitokio proceso atveju būtų realizuoti. Toks būdas turi dvi silpnas vietas. Pirma, jis ignoruoja susitarimų sandorių išlaidas, kurios gali būti neefektyviai didelės, o tai gali sudaryti išlaidas besiderančioms vyriausybėms. Aš manau, kad neprievartinėje EB aplinkoje tokios sandorių išlaidos, palyginti su derybose aktyvuotais interesais, yra mažos. Kai derybos trunka ilgą laiką, pavyzdžiui, bendrosios žemės ūkio politikos atveju 7-ajame dešimtmetyje arba netarifinių kliūčių pašalinimo atveju 8-ajame dešimtmetyje, aš ieškau liudijimų, kad ankstesnis Pareto pagerinimą užtikrinantis susitarimas buvo galimas, ir mažai ką randu. Derybos buvo nustumtos į šalį arba užtęstos, kadangi kai kurios vyriausybės norėjo jas sulėtinti. Antra, kai kas gali teigti, jog pasaulis yra sudėtingas ir nuolat yra Pareto pagerinimus teikiančių sandorių, apie kuriuos nežino nei dalyviai, nei paskesni komentatoriai. Tačiau tokia galimybė neturi ryšio su mano teoriniu nagrinėjimu, nes jame dėmesys sutelktas į trečiųjų šalių entreprenerių ir nacionalinių vyriausybių *santykinę* įtaką. Jei nei vieni, nei kiti nežino apie potencialų sandorį, jų santykinė įtaka ir derybinių rezultatų determinantai nepakis. Paskesnių komentatorių tylėjimas liudija, kad tie sutarti sandoriai visiems buvo visiškai priimtini. Tų klausimų apžvalgą žr.: Bell, Edwards, and Wagner, *Political Power* Steven Lukes, ed., *Power* (New York, 1986).

INSTITUCINIS PASIRINKIMAS: SUVERENITETO SUBENDRINIMAS IR PERDAVIMAS

Dabar pereikime prie trečiosios racionalistinės tarptautinio bendradrabiavimo sandaros analitinės pakopos: institucinio pasirinkimo. Kada ir kodėl EB vyriausybės perduoda arba subendrina sprendimų priėmimo galią valdžią turinčiose tarptautinėse institucijose, kai pasiektas esminis susitarimas? Kodėl jos ne visada išsaugo teisę daryti ateityje vienašalius sprendimus?

Šis klausimas, kaip pagrindinis šiuolaikinių tarptautinio bendradarbiavimo teorijų klausimas, įgyja ypatingą reikšmę EB atveju, nes ši sukūrė unikaliai turtingą institucijų rinkinį. Yra keturios pagrindinės EB institucijos: Ministrų Taryba, tarpvyriausybinė sprendimų priėmimo institucija, pagal nusistovėjusią praktiką leidžianti teisės aktus kvalifikuota balsų dauguma; Komisija (EK), galingas technokratinis sekretoriatas, turintis oficialią darbotvarkės sudarymo galią daugelyje sričių; Parlamentas (EP), tiesiogiai renkamas susirinkimas su kur kas labiau ribotomis galiomis negu bet kuris nacionalinis ekvivalentas, bet turintis didesnę įtaką negu bet kuris tarptautinis analogas; ir Teisingumo Teismas (ETT), konstitucinis teismas, kai kuriais atvejais turintis daugiau galių už atitinkamas daugelio nacionalinių sistemų institucijas[92]. Šios institucijos peržengia taisyklių koordinavimą ir administracinį sekretoriavimą, būdingą daugumai tarptautinių organizacijų; jos akivaizdžiai kėsinasi į nacionalinį savarankiškumą.

Suverenumo suvaržymai gali atsirasti dviem būdais: subendrinant arba perduodant valdžios sprendimų priėmimą. Suverenumas *subendrinamas*, kai vyriausybės sutinka spręsti ateities reikalus kitokiu, o ne vienbalsiu balsavimu. EB įstatymų leidybos procese tokie sprendimai pirmiausia daromi kvalifikuotos daugumos balsavimo (KDB) būdu Ministrų Taryboje, kur teisės aktui priimti reikalinga didžioji dauguma pasvertų balsų. Suverenumas *perduodamas*, kai viršvalstybiniams veikėjams leidžiama priimti tam tikrus autonominius sprendimus nesikišant tarpvalstybiniam balsavimui ar vienašaliam veto. Tokią autonomiją turi Komisija įgyvendinant kai kuriuos antimonopolinius įstatymus, kasdien vykdant reglamentus ir kiek ribotesnę – išorės prekyboje ir derybose dėl narystės. Svarbiausia, ko gero, yra tai, kad Komisijai daugumoje ekonominės veiklos įstatyminio reguliavimo sričių suteikta unikali teisė siūlyti teisės aktus ir bet kuriuo metu taisyti pasiūlymus. Kitokios rūšies subendrintą suverenitetą turi Parlamentas, kuriame nacionaliniai atstovai, paprastai organizavęsi pagal politines partijas, gali veikti teisėkūros procesą. Teisingumo Teismas savo ruožtu taip pat

[92] Institucijų apžvalgą žr.: Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, eds., *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change* (Boulder, Colo., 1991).

turi nepriklausomų galių atlikti teisinę priežiūrą ir reikalauti vykdymo bent jau tiek, kiek nacionaliniai teismai yra pasiruošę įgyvendinti jo sprendimus[93]. Be to, Mastrichto sutartis numato sukurti autonominį Europos centrinį banką.

Ši naujoviška institucinė praktika, kaip pažymi Perry Andersonas, atsirado ne dėl nedėmesingumo, rungtyniavimo ar revoliucijos, kaip kai kas gali teigti esant nacionalinių valstybių kūrimo atveju, bet sąmoningai projektuojant „be istorinio precedento"[94]. Nors čia truputį perdėta – Teismo galios, kaip galima spręsti, iš dalies yra išimtis – sąmoningumas apibrėžiant taisykles subendrinti per KDB matyti iš „jų selektyvaus pritaikymo EB politikos sritims" ir to būdo, kuriuo jos laikui bėgant buvo „politikos srityse (...) keičiamos ganėtinai skirtingai ir specifiškai"[95]. Panašūs pastebėjimai tinka ir subendrintam suverenitetui Parlamente bei perdavimui Komisijoje. Todėl bet kokio išsamaus svarbiausių Europos sprendimų tyrinėjimo pagrindinis uždavinys yra suvokti sąlygas, kuriomis valstybės narės nutaria atsisakyti *ad hoc* sprendimų priėmimo pagal vienbalsiškumo taisyklę vardan suvereniteto subendrinimo ar delegavimo. Kodėl anarchinėje tarptautinėje sistemoje nepriklausomos valstybės nutaria deleguoti sprendimų priėmimo galią, o ne daryti sprendimus pačios? Šis klausimas yra esminis ir nagrinėjant tarptautinius režimus bei politinį perdavimą.

EB kontekste yra trys tikėtini suvereniteto perdavimo ir subendrinimo aiškinimai. Jie pabrėžia tikėjimą federalistine ideologija, centralizuoto technokratinio koordinavimo ir planavimo poreikį bei įtikimesnių įsipareigojimų siekimą. Kiekvienas aiškinimas pagal tris institucinio pasirinkimo matmenis sukuria skirtingą numatymų rinkinį: perdavimą ir subendrinimą pagal įvairius klausimus ir šalis, vidaus paskirstymą ir diskursą bei tų, kuriems deleguotos galios, institucinės kontrolės pobūdį. Taip sudaromos hipotezės apibendrintos 1. 4 lentelėje.

[93] Anne-Marie Burley and Walter Mattli, „Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization* 47:1 (Winter 1993), 41–76; Andrew Moravcsik, „Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies* 33:4 (December 1996), 611–629. Vyriausybės vis dar išlaiko tam tikrą dalį kontrolės per savo prerogatyvas pasiūlyti Komisijos narius bei ETT teisėjus ir paveikti EP narių rinkimus, kai EP nariai dažnai išlaiko šališką lojalumą vidaus partijoms; per galimybes keisti direktyvas arba Sutartį, arba per sprendimų nevykdymą. Nepaisant to, tokia kontrolė yra daug laisvesnė ir brangesnė už tą, kuri vykdoma vyriausybėms Sąjungos Taryboje atstovaujančių diplomatų atžvilgiu. Apie iš čia kylančias subjekto ir patikėtinio problemas žr.: Pollack, „Delegation".

[94] Perry Anderson, „Under the Sign of the Interim", *London Review of Books*, 4 January 1996, 17.

[95] Thomas Koenig and Thomas Braeuninger, „The Constitutional Choice of Rules: An Application of the Absolute and Relative Power Concepts to European Legislation", Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung AB II/17 (Mannheim, 1997), 14.

1.4 lentelė. **Institucinis pasirinkimas: teorijos ir hipotezės**

Matmuo	Federalistinė ideologija	Technokratinis valdymas	Tikėtini įsipareigojimai
Įvairovė pagal klausimus ir šalis	Pritarimas perdavimui ir subendrinimui įvairuoja pagal šalis, bet ne pagal klausimus. Didžiausias skirtumas tarp federalistinių ir nacionalistinių vyriausybių. Spaudimas stipresnis ten, kur klausimai turi ryškų ideologinį atspalvį – pavyzdžiui, didesnės EB Parlamento galios.	Pritarimas perdavimui ir subendrinimui įvairuoja pagal klausimus, bet ne pagal šalis. Perdavimas ir galbūt subendrinimas ypač tikėtini, kai konfliktas dėl paskirstymo nedidelis, o klausimai yra techniškai, teisiškai ar politiškai sudėtingi.	Pritarimas perdavimui ir subendrinimui įvairuoja ir pagal šalis, ir pagal klausimus bei atitinka nacionalinę paramą esminiam bendradarbiavimui. Institucinis perdavimas ir subendrinimas atsiranda, kai bendri laimėjimai, paskatos pasitraukti ir būsimas netikrumas verčia kvestionuoti tarplaikinius sandorius. Kraštutinius prioritetus turinčios vyriausybės atskirties balsuojant ar nustatant taisykles rizikos akivaizdoje linkusios būti atsargios. Susirūpinimas dėl susitarimo laikymosi skatina perdavimą: susirūpinimas dėl obstrukcijos ar politinių mainų skatina subendrinimą.
Vidaus paskirstymas ir diskursas	Vidaus paskirstymas supriešina Europos federalistus ir jų nacionalistinius oponentus. Pritarti linkę nacionaliniai parlamentai, federalistinės partijos ir judėjimai ar viešoji nuomonė. Vidaus diskursas, netgi už kulisų, pabrėžia ideologiją.	Spaudimą perduoti ir subendrinti daro ekspertai ir valstybės pareigūnai, antraeilį vaidmenį atlieka konkrečios srities politikos rėmėjų elito grupė. Vidaus diskurse pabrėžiami optimalūs technokratiniai problemų sprendimai taikant centrinį planavimą.	Vidaus grupės, remiančios politikos tikslus arba jiems oponuojančios, turi vienodą požiūrį į suvereniteto perdavimą. Vidaus diskursas sutelkia dėmesį į įsipareigojimų įgyvendinimą ir susitarimų laikymąsi. Labiau populistinės grupės lieka skeptiškos.
Institucinė forma	Institucijos įgalina demokratiškai ar kitaip ideologiškai legitimius sprendimų priėmėjus, kurių priekyje vidaus ir Europos parlamentiniai federalistai. Priežiūros nuostata susitarime stiprina demokratinį legitimumą ir kontrolę.	Institucijos įgalina technokratinius ekspertus. Būtina tik minimali demokratinė, teisinė ar politinė priežiūra, nes technokratinio konsensuso srityse yra labai mažai konfliktuojančių interesų.	Institucijos nustato veikėjus ir procedūras, kurie užtikrina numatomą, paprastai sąžiningą susitarimų vykdymą ir įgyvendinimą. Nacionalinės vyriausybės rūpestingai riboja mandatų apimtį ir taip sukuria atvirkščią santykį tarp mandatų apimties ir laipsnio. Siekiant paremti patikimumą, demokratinis įsikišimas ribojamas.

Ideologija: federalizmas prieš nacionalizmą

Vyriausybių pasirengimas subendrinti arba perduoti politikos kontrolę, kaip bando įrodyti vienas aiškinimas, kyla iš vyraujančių ideologinių įsitikinimų dėl nacionalinio suvereniteto. Vienos tautos, jų elitas ir partijos yra labiau federalistinės; kitos labiau nacionalistinės. Institucijų formų atžvilgiu nacionalinės pozicijos atspindi veikiau tokius įsitikinimus, o ne esminius samprotavimus apie suvereniteto perdavimo pasekmes – požiūris, susijęs su ideologiniais geopolitinio nacionalinių prioritetų aiškinimo variantais, jau analizuotais šiame skyriuje. Tokios idėjos ir ideologijos gali atspindėti skirtingą istorinę Antrojo pasaulinio karo atmintį, šališkas pozicijas, prioritetinius vidaus valdymo stilius arba plačiuosius geopolitinius išskaičiavimus. Iš kur tai bekiltų, jau matėme, kad Vokietija (kartu su Beniliukso šalimis ir Italija) tradiciškai yra labiausiai federalistinė iš trijų didžiųjų EB narių. Prancūzija – mažiau, ji balansuoja tarp federalizmo ir nacionalizmo, centristinės partijos apskritai laikosi labiau federalistinių pozicijų. Britanija mažiausiai federalistinė. Vietinis proeuropinis judėjimas čia silpnesnis negu žemyne, o abiejų didžiųjų partijų paribiuose yra stipri nacionalistinė tradicija. Iš čia trys hipotezės.

Pagal pirmąjį matmenį, *perdavimą ir subendrinimą pagal klausimus ir šalis*, ideologinis aiškinimas numato veikiau sisteminę įvairovę pagal šalis, o ne pagal klausimus. „Federalistinių" valstybių ir partijų vyriausybės turėtų nuosekliai pasisakyti už perdavimą ir subendrinimą, o „nacionalistinių" šalių ir partijų vyriausybės turėtų tam priešintis – nepriklausomai nuo esminių bendradarbiavimo pasekmių.

Pagal antrąjį matmenį, *vidaus paskirstymą ir diskursą*, turėtume matyti vidaus pasidalijimą pagal bendrus viešuosius arba partinius požiūrius į valstybės suverenitetą, o ne pagal konkrečius ekonominius ir reguliavimo interesus. „Proeuropietiškos" grupės rems perdavimą ir subendrinimą nepriklausomai nuo realių problemų, o „nacionalistinės" grupės tam priešinsis. Ideologiškai motyvuoti lyderiai, vyriausybės ar visuomenės grupės, nusiteikusios ir palankiai, ir priešiškai, pirmiausia savo dėmesį ir retoriką sutelks į ryškiausius simbolinius klausimus, susijusius su suvereniteto perdavimu, tokius kaip Parlamento galios *vis-à-vis* nacionalinių parlamentų galia, balsavimas balsų dauguma ir nacionalinis veto bei bendroji EB kompetencijų apimtis *vis-à-vis* tos galios, kurios paliekamos pagalbiniams nacionalinių ir subnacionalinių vyriausybių lygmenims. Šiuo atžvilgiu ideologinis požiūris lieka visiškai nefunkcionalus. Perry'o Andersono pastebėjimas yra tipiškas: „Muitų sąjungai, aprūpintai netgi žemės ūkio fondu, nereikia viršvalstybinės Komisijos, apginkluotos vykdomojo vadovavimo galiomis, Aukščiausiojo Teismo [ir] Parlamento. Esama Bendrijos mašinerija yra nepaaiškinama

be (...) federalistinės Europos vizijos, išplėtotos pirmiausia Monnet ir jo bendraminčių“[96].

Pagal trečiąjį matmenį, *perduotas ar subendrintas galias turinčiųjų tapatumą ir institucinę kontrolę*, ideologinis aiškinimas numato, kad EB institucijos bus suprojektuotos taip, kad suteikdamos galias demokratiškai išrinktiems pareigūnams ir neutraliems teisėjams, sustiprintų legitimumą. Todėl politikos procesai yra skaidrūs, raiškiai apibrėžti ir pajungti tiesioginei demokratinei priežiūrai. Tokią poziciją metų metais nuosekliai remia „Europos federalistų“ judėjimas. Neatsitiktinai šis judėjimas tradiciškai prasidėjo Europos Parlamente, iš kur jis garsiai skelbia „demokratijos deficito“ kritiką ir EB politikos formavimo centralizavimą Komisijoje bei Ministrų Taryboje[97].

Technokratinis valdymas: centralizuotos kompetencijos ir informacijos poreikis?

Antrasis suvereniteto perdavimo ir subendrinimo sandaros aiškinimas didžiausią dėmesį skiria centralizuotų ekspertų poreikiui sudėtingoms, modernioms, tarpnacionalinėms ekonomikoms tvarkyti. Savo požiūriu modernusis ekonomikos planavimas yra labai sudėtinga veikla, reikalaujanti gausios techninės ir teisinės informacijos. Tokią informaciją efektyviausiai teikia viena centralizuota valdžios institucija. Toks aiškinimas – glaudžiai susijęs su anksčiau aptarto tarpvalstybinių derybų viršvalstybinio aiškinimo elementais – remiasi prielaida, kad kolektyvinio veiksmo problema, su kuria susiduria vyriausybės, yra informacijos gaminimo koordinavimo problema. Centralizuotų institucijų padėtis yra geriausia, jeigu norima panaudoti informacinę masto ekonomiją ir įveikti koordinavimo problemas arba nacionalinį nepasitikėjimą – šitaip kuriama ir skleidžiama pakankamai informacijos, reikalingos efektyviau priimti sprendimus. Apie tuos ekspertų pasiūlymus – technokratinius „klausimo esmės“ vertinimus – vyriausybės koordinuoja savo veiklą[98].

Kaip ir substantyvių sandorių viršvalstybinis aiškinimas, technokratinis institucinio pasirinkimo aiškinimas yra susijęs su Monnet ir Haasu, kurie abu teisino centralizuotos kompetencijos poreikį įrodinėdami, kad šiuolaikinėms ekonomikoms reikalingas platus valstybės kišimasis ir planavimas, atliekamas

[96] Anderson, „Under“, 14.

[97] O'Neill, *Politics*; Altiero Spinelli, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community* (Baltimore, 1966); Spinelli, „Federalism and the EUT“, in Juliet Lodge, ed., *European Union: The European Community in Search of a Future* (London, 1986), 174–185.

[98] Majone, *Regulating Europe*, 41ff; Garrett and Weingast, „Ideas“. Majone taip pat aptarinėja įsipareigojimų patikimumą.

nusimanančių, neutralių ekspertų. Racionalius sprendimus dėl investicijų, teigė jie, geriausiai atlieka centralizuoti technokratai; suvereniteto perdavimas suformuoja planavimo pajėgumus. Todėl Monnet siekė remti integraciją tokiose srityse kaip atominė energetika, kuriai būdingas aukštas techninis lygis ir valstybės kišimasis; Haasas numatė tokių pastangų sėkmę. Kadangi „poindustrinė“ ekonomika, rašė Haasas 1964 m., gali gaminti pakankamai piliečių poreikiams patenkinti, tai neturėtų būti didelio ideologinio ar paskirstymo konflikto dėl ekonominės politikos; vietoj to svarbiausia problema yra „bendrojo intereso reikšmės didinimas“ naudojant atitinkamas technokratines kompetencijas[99]. Todėl Komisijos įtaka dažnai ir yra priskiriama jos techninėms kompetencijoms, kurios, pasak Lindbergo, „užtikrina rimtą narių vyriausybių dėmesį jos pasiūlymams“[100]. Komisijos įtakos interpretacijos, smarkiai besiremiančios „klausimų esme“, technine kompetencija ir epistreminėmis bendruomenėmis, neseniai vėl atgijo tarp mokslininkų, pabrėžiančių Komisijos vaidmenį[101].

Iš kur tokia palanki Komisijos, Parlamento ir Teismo padėtis teikiant ekspertinę informaciją ir analizę? Viena iš alternatyvų yra perduoti valdžią nuolat posėdžiaujantiems nacionaliniams ekspertams: kodėl to nedaroma? Netgi Ministrų Tarybos komitetai, kaip tikina Haasas, iš esmės buvo neideologiniai ir nešališki, sudaryti iš „aukštų valstybės tarnautojų, susitinkančių (...) ir parengiančių bendras politikas, remiantis jų suvokimu apie technines politikas, glūdinčias visame kame, kas tik aptarinėjama“[102]. Sunku įsivaizduoti, kad perduotas ar smarkiai struktūrizuotas sprendimų priėmimas yra veiksmingesnis už laisvesnes struktūras. Savo tyrime apie „daugiaorganizacines sistemas“ – kurių pirmasis tarptautinis pavyzdys, be abejo, yra EB – Donaldas Chisholmas yra pastebėjęs: „Kur formalių organizacinių sutvarkymų nėra, jie nepakankami ar netinkami užtikrinti reikiamą koordinavimą, susikuria neformalus prisitaikymas, [kuris] gali būti ganėtinai pastovus ir veiksmingas, galbūt net veiksmingesnis už hierarchinį sutvarkymą. Be to, kadangi neformali organizacija tarpusavio priklausomybės sąlygomis leidžia toliau egzistuoti formaliai autonomiškai organizacijai, ji gali pasiekti ir kitas vertybes, tokias kaip patikimumas, lankstumas ir atstovavimas, kurių formalaus sutvarkymo atveju neatsirastų ar jos būtų gerokai mažesnės“[103]. Todėl, žiūrint technokratiniu aspektu, neaišku, kodėl perdavimas ar subendrinimas yra reikalingi.

[99] Haas, „Technocracy“, 65ff.

[100] Lindberg, *Political*.

[101] Pavyzdžiui, Laura Gram, *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Inegration Process* (London, 1997).

[102] Haas, „Technocracy“, 65ff.

[103] Chisholm, *Coordination*, 17–18.

Vienas paplitęs aiškinimas yra toks, kad ekspertinei informacijai bei analizei kurti gali prireikti daug laiko, pinigų ir kompetencijos, o jas skleisti labai lengva – trumpai tariant, tarptautinėje organizacijoje jos yra viešosios arba klubinės gėrybės. Todėl individualios vyriausybės jų greičiausiai nepateiks tiek, kiek reikėtų, nes pateikimo išlaidos yra santykinai didelės palyginti su nauda, kurią gauna kiekviena atskira valstybė. (Vyriausybės taip pat gali nuslėpti ekspertinę informaciją, nes baiminsis, kad ją atskleidus, tuo bus pasinaudota.) Tačiau sunkiai tikėtina, kad kelių tūkstančių pareigūnų Komisija, jau nekalbant apie Parlamentą ar Teismą, turėtų savo žinioje daugiau laiko, pinigų ar kompetencijų už bet kurią didžiąją Europos vyriausybę. Labiau tikėtinas yra aiškinimas, kad Komisijos pareigūnai turi užėmę privilegijuotas pozicijas „[institucionalizuoto] žinių tinklo centre“ – kai tas tinklas suvokiamas kaip techninių ekspertų epistemine bendruomenė, siekianti politinių tikslų ir susisaisčiusi per nacionalinių ir tarptautinių biurokratijų tinklus. Teigiama, kad mokslinis ir techninis elitas sudaro į save orientuotus tinklus, kurių viduje lengvai sklinda informacija, ekspertinė patirtis ir bendrosios vertybės. Manipuliuodami informacija, per tokius tinklus valstybių ir viršvalstybiniai pareigūnai konstruoja „vidaus ir tarptautines koalicijas savo politikai remti“ ir „legitimius paketinius sandorius“. Tokie veiksmai gali kurti politikas, kurios siekia toliau už pradinius vyriausybių ketinimus – kaip teigiama, tai yra visuotinis tarptautinių organizacijų reiškinys. EB Teismas, Parlamentas ir Komisija artumo ir kompetencijos dėka taip pat gali būti EB teisinių ir administracinių procedūrų, kurios šioms institucijoms gali suteikti santykinį pranašumą projektuojant pradinius sprendimus ir ieškant institucinių alternatyvų, santykiniais ekspertais – teigiama, kad tai yra pagrindinė sėkmingų tarptautinių entreprenerių kvalifikacinė savybė[104].

Jeigu technokratinis subendrinimo ir perdavimo aiškinimas teisingas, tai hipotezės išsidėstys pagal tris anksčiau pateiktus matmenis. Pagal pirmąjį, *įvairovę klausimų ir šalių atžvilgiu*, technokratinė teorija numato, kad institucinis pasirinkimas labiau įvairuos pagal klausimus, o ne pagal šalis. Perdavimas veikiausiai bus ten, kur klausimai yra techniškai sudėtingi (pavyzdžiui, aplinkosaugos, žemės ūkio ir finansų politika). Vyriausybės dėl tokio perdavimo būtinumo turėtų sutarti vieningai. Pastarojo turėtume tikėtis ten, kur interesų konfliktas neaštrus, o vyriausybės labiau suinteresuotos politikos

[104] Emanuel Adler and Peter M. Haas, „Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program“, *International Organization* 46:1(Winter 1992), 381–382; Young, „Politics“, 355. Chayes and Chayes (*New*, 271–272, 281–282) teigia, kad „sekretoriatai [su pastoviais etatais], specifiniu įsikurdinimu, identifikuojamais ištekliais bei personalu su apibrėžtomis funkcijomis“ turi galimybę veikti politiką. „Neatsitiktinai“, daro jie išvadą, kad sėkmingesni režimai „yra valdomi tvirtų, gerai specialistais aprūpintų ir gerai veikiančių tarptautinių organizacijų“.

formavimo veiksmingumu, o ne laimėjimų paskirstymu. Tačiau jeigu sutiksime su technokratinio aiškinimo teigiamu konflikto neaštrumu, tai nebus aišku, kodėl vyriausybės apskritai turėtų subendrinti, o ne perduoti suverenitetą[105]. Pagal antrąjį matmenį, *vidaus paskirstymą ir diskursą*, technokratinis elitas vidaus diskusijose turėtų vaidinti svarbų vaidmenį. Vidinių debatų metu daugiau dėmesio turėtų būti skiriama politikos formavimo veiksmingumui, o ne paskirstymo rezultatams. Pagal trečiąjį matmenį, tų, *kuriems deleguotos ar suteiktos subendrintos galios, tapatumą ir institucinę kontrolę*, turėtume matyti institucijas, sukurtas suteikti galią technokratiniam elitui. Čia reikėtų labai nedaug demokratinės, teisinės ar politinės priežiūros, nes ekspertų sutarimo srityse nebūtų konfliktuojančių interesų.

Įtikimi įsipareigojimai: užsisklendimas koordinuojant politiką?

Federalistinio institucinio pasirinkimo aiškinimo esmė yra ideologinė, technokratinio aiškinimo – informacinė, o įtikimų įsipareigojimų poreikiu grindžiamo aiškinimo esmė yra politinė. Šiuo požiūriu subendrinimas ir delegavimas yra „dviejų lygmenų“ strategija, skirta iš anksto įpareigoti vyriausybes būsimųjų sprendimų srautui atimant juos iš vienašalės individualių vyriausybių vykdomos kontrolės. Subendrindamos ar perduodamos teises siūlyti, priimti įstatymus, įgyvendinti, interpretuoti ir priversti vykdyti susitarimus, vyriausybės restruktūrizuoja būsimąsias vidines paskatas ir skatina būsimąjį bendradarbiavimą, nes didina nesprendimų ar jų nevykdymo išlaidas. Vyriausybės bus linkusios sutikti su subendrinimu ar perdavimu kaip su priemonėmis, garantuojančiomis, kad kitos vyriausybės sutiks priimti ir vykdyti sutartus teisės aktus, pranešti apie jų pačių patikimumą arba apsaugoti būsimus sprendimus nuo vidaus pasipriešinimo.

Jeigu vyriausybės siekia įtikimų įsipareigojimų, kodėl jos subendrina ir deleguoja suverenitetą, o ne iš anksto paskelbia tikslias taisykles? Atsakymas – netikrumas dėl ateities. Subendrinimas ir perdavimas gali būti laikomi „nebaigto susitarimo“ problemos sprendimu, kuri atsiranda, kai šalių narių vyriausybės turi bendrų politinių tikslų, bet mano, jog yra per brangu ar techniškai neįmanoma konkretizuoti visų būsimų netikėtumų, iškilsiančių apiforminant įstatymais ir įgyvendinant tuos tikslus. Todėl vyriausybėms reikia veiksmingų priemonių, iš anksto jas įpareigojančių daugeliui mažesnių, netikrų sprendimų ateityje, kurių dalis gali būti nepatogūs, tačiau kurie apskritai yra naudingi kiekvienai iš jų.

[105] Lawrence Susskind and Jeffrey Cruikshank, *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes* (New York, 1987), chaps. 4–5.

Perdavimo ir subendrinimo alternatyva – „paketiniai sandoriai", tiesiogiai susiejantys įvairius klausimus, – apsunkina nevienodu metu pasireiškiančių pasekmių susikeitimus. Klausimai deryboms imami dideliais sunkiai valdomais pluoštais. Subendrinimą ir perdavimą taip pat galima panaudoti iš anksto įpareigojant vyriausybes dėl sprendimų, kol išlaidos ir nauda nepaaiškėja tiek, kad sukeltų pasipriešinimą – tai visuotinai derybose dėl prekybos taikoma taktika; jos ekvivalentas yra „greitos eigos" nuostata Jungtinėse Valstijose ir GATT abipusiškumo bei nediskriminavimo normos. Tikslių *ex ante* žinių apie būsimųjų sprendimų formą, detales bei rezultatus neturėjimas trukdo sudaryti konkretesnius susitarimus, tačiau kartu padeda išsklaidyti galimą prioritetų neturinčių grupių priešinimąsi. Sprendimas remiantis balsų dauguma, Komisijos iniciatyva arba spaudimas trečiosioms šalims Sutartyje (kaip ir daugelyje atskirų valstybių konstitucijų) taikomi kaip „sąryšiniai kontraktai" tarp valstybių narių – susaistantys susitarimai, kurie nedetalizuoja smulkių planų, bet iš anksto įpareigoja vyriausybes arba deleguotas valdžios institucijas kurti bendrus principų, normų ir sprendimų priėmimo bei ginčų sprendimo procedūrų rinkinius. Derybos tarp nacionalinių vyriausybių tęsiasi, bet jau esant naujoms institucinėms aplinkybėms, suformuotoms užtikrinti tam tikrą susitarimo lygį[106].

Kokiu būdu subendrinimas ir perdavimas sustiprina tarptautinių įsipareigojimų patikimumą? Toks klausimas vargu ar kyla esant vidaus aplinkybėms, kai konstitucinės taisyklės įgyvendinamos be išlygų, tačiau tarptautinėje arenoje, kur nė viena valstybė neturi teisėtos prievartos monopolio, turi pakakti subtilesnių mechanizmų. Subendrinimas ir perdavimas gali sukelti nebendradarbiavimo regimybę ir iškelti pagrindinį klausimą dėl vidaus grupių, nedalyvaujančių konkrečiame sprendime, bet remiančių būsimus arba susietus sprendimus, mobilizavimosi. Jei suverenitetas subendrintas ar perduotas, bet koks bandymas vėl atkurti vienašalę kontrolę kelia iššūkį visos tos institucijos legitimumui ir gali pareikalauti iš vyriausybių imtis brangaus ir rizikingo persiderėjimo dėl tų institucijų, ko gero, net sustabdant bendradarbiavimą. Tarptautinės institucijos dažnai gali susilaukti gausios ideologinės paramos, automatiškai mobilizuojančios dar daugiau grupių bet kokio paskiro sprendimo naudai. Tokia ideologinė parama taip pat gali padėti nacionaliniams politikams sumažinti nepopuliarių veiksmų politines išlaidas, „atpirkimo ožiu" padarant tarptautines institucijas ar užsienio vyriausybes. Maža to, tarptautinės institucijos gali padėti susikurti reputaciją, kuri lengvai pažeidžiama, jei nevykdomi kelių sričių įsipareigojimai[107].

[106] Majone, *Regulating Europe*, 44, 70–71; Paul R. Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, N. J., 1992), 131.

[107] Keohane, *After*, 105–106; Roland Vaubel, „A Public Choice Approach to International Organizations", *Public Choice* 51:1 (1986), 39–57.

Tarptautinės institucijos ypač gali būti naudingos tokiam tikslui, kai nėra jokio vidinio ekvivalento. Pavyzdžiui, sunku įsivaizduoti, kaip nesant institucijų centralizacijos, Vokietija galėtų įtikimai įsipareigoti nesubsidijuoti savo ūkininkų ar Italija – subordinuoti savo pinigų politiką kaimynų politikai. Pinigų politikos srityje jos nuostatų tarptautinėje institucijoje institucinės kontrolės centralizavimas gali padidinti vidaus reformų patikimumą. Jei šalies samdomi darbuotojai ir įstatymų leidėjai ar tarptautiniai investuotojai ir spekuliantai laikys reformos tikslus įtikimesniais, jie, kaip buvo teigiama, nusileis jiems ir disinfliacijos išlaidos, matuojant gamybos sumažėjimu, bus mažesnės. Ketvirtame ir šeštame skyriuose matysime, kad yra rimtų įrodymų, jog vyriausybės tikėjo, kad institucijoms būdingos būtent tokios pasekmės. Publikos akyse EB institucijos yra susietos su normatyviškai siekiamais politikos rezultatais, tokiais kaip sėkmingas prekybos liberalizavimas ir pokario taika. Atskirtis nuo vienos ar kitos politikos kai kuriose šalyse traktuojamas labai įtariai. Tokios ideologinės jungtys leidžia EB panaudoti kaip „atpirkimo ožį“ šalyse, kuriose ji populiari. Pagaliau būsimųjų sprendimų dėl vieningos valiutos centralizacijas Europos centriniame banke didina vienašalės elgsenos išlaidas, nes tokiai elgsenai prireiktų daug laiko atkurti sunkias vienašalių sprendimų priėmimo procedūras – jo metu diplomatinė opozicija ar ekonominės reakcijos gali atšaldyti norą nevykdyti susitarimų[108].

Sprendimas subendrinimu ar perdavimu šalis įpareigoti iš anksto rodo pasirengimą prisiimti didesnę politinę riziką, kad priimant vieną ar kitą konkretų sprendimą galima pralaimėti balsuojant arba susilaukti priešingų sprendimų. Specifinis subendrinimo ar perdavimo lygis atspindi abipusę išlaidų ir naudos analizę: vyriausybės atmeta vienašales alternatyvas siekdamos užsitikrinti, kad visos vyriausybės koordinuos savo elgseną apibrėžtu būdu. Pavyzdžiui, susitardamos drauge derėtis GATT, Prancūzija ir Vokietija atsisakė vienašalės kontrolės derybose dėl muitų mainais į didesnes garantijas, kad jos sutelks jėgas, pritars bendram sprendimų priėmimui ir bus Komisijos atstovaujamos tarptautiniu mastu. Esant tokiai perspektyvai, apie vienbalsį sprendimų priėmimą, subendrinimą ir perdavimą galime galvoti kaip apie skirtingų pusiausvyrų tarp bendrų sprendimų efektyvumo ir individualių šalių noro sumažinti politinę riziką veto teisės išsaugojimu formavimą. Palyginti su vienbalsiu balsavimu, leidžiančiu nepaklusnioms vyriausybėms reikalauti papildomų išmokų ir kartu skatinti politinius mainus, derybas žemiausio bendrojo vardiklio ar atviros obstrukcijos kryptimi, KDB ir ypač

[108] John Wooley, „Public Credibility and European Monetary Institutions“, in Alberta Sbragia, ed., *Europolitics* (Washington, D. C., 1992), 157–190; Gros and Thygesen, *European.*

perdavimas sumažina potencialių oponentų derybinę galią bei skatina aukštesnį kompromiso lygį[109].

Todėl galime iškelti tris hipotezes. Pagal pirmąjį matmenį, *įvairovę pagal klausimus ir šalis*, patikimumo aiškinimas numato, kad perdavimas ir subendrinimas įvairiais klausimais ir pagal įvairias šalis bus nevienodas. Perdavimas ir subendrinimas labiausiai tikėtini tais klausimais, kurių bendri laimėjimai yra dideli, o paskirstymo konfliktai saikingi ir kur yra netikrumas dėl būsimųjų sprendimų. Kur konfliktai būtų aštrūs, kai kurios vyriausybės veikiausiai savo galias pasilaikytų sau. Kur sprendimai yra sudėtingi ir rizikingi, egzistuoja mažas sutarimas dėl pageidaujamų rezultatų arba egzistuoja intensyvūs prioritetai, vyriausybės veikiausiai pasisakys už vienbalsio sprendimo teises. Kur maža netikrumo ir nustatyta būsimoji elgsena apima aiškiai apibrėžtų, į vieną tikslą nukreiptų veiksmų rinkinį – pavyzdžiui, tvarkingą muitų eliminavimą – ir viduje, ir tarptautiniu mastu valstybės iš subendrinimo ir perdavimo laimi nedaug ir tada vietoj institucijų yra linkusios rinktis konkrečias įpareigojančias taisykles[110]. Todėl didžiausia tikimybė subendrinimą ir perdavimą rasti tik kai kuriose apibrėžtose srityse, tokiose kaip kai kurie sektoriniai dalykai, įgyvendinimas, vykdymo užtikrinimas bei antrinės teisės normos, kur per gana ilgą laiką platesniame ankstesnių sprendimų kontekste daroma daugybė mažesnių neužtikrintų sprendimų. Kaip pavyzdžiai čia gali būti prekių kainų nustatymas, pinigų politikos valdymas ir konkurencijos (antimonopolinės) politikos įgyvendinimas – kiekvienas iš jų reikalauja nuolat prisitaikyti prie naujų ekonominių ar politinių aplinkybių. Įtikimų įsipareigojimų aiškinimas nenumato jokios nuoseklios įvairovės vienoje šalyje; vietoj to nacionalinės pozicijos įvairuoja pagal šalis ir pagal klausimus. Tose srityse, kur vyriausybės pasisako už integraciją ir tikisi jungtis į kvalifikuotos daugumos koalicijas (arba gauti paramą iš viršvalstybinių veikėjų), jos remia subendrinimą ir perdavimą. Tuo metu tos vyriausybės, kurios privengia integracijos arba turi menkas galimybes sutelkti daugumą, priešinasi suvereniteto perdavimui[111].

[109] Majone, *Regulating*, 61–79. Ši situacija artima mažumos teisių konstitucinės apsaugos formulavimui. Žr.: James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor, Mich., 1962); Kenneth Shepsle, „Discretion, Institutions, and the Problem of a Government Commitment", in Pierre Bourdieu and James Coleman, eds., *Social Theory for a Changing Society* (Boulder, Colo., 1991), 254ff. Net vienbalsis sprendimų priėmimas EB teisinės kompetencijos sąlygomis riboja suverenitetą, nes eliminuoja alternatyvą veikti vienašališkai.

[110] Kalypso Nicolaidis, „Mutual Recognition among Nations: The European Community and Trade in Services" (diss., Kennedy School, Harvard University, 1993).

[111] Turėtume tikėtis, kad mažesnės šalys pasisakys už labiau centralizuotus sprendimus, kadangi vienoda traktuotė padidintų jų įtaką, bet tai mažai padėtų paaiškinti britų, prancūzų bei vokiečių politiką.

Pagal antrąjį matmenį, *vidaus paskirstymą ir diskursą*, patikimumo aiškinimas numato, kad vidaus grupių apsibrėžta pozicija atspindės esminius jų interesus. Didžiausi perdavimo šalininkai bus tie, kurie gaus daugiausia naudos iš būsimo bendrųjų taisyklių laikymosi. Vyriausybės perduoda suverenitetą, kad įpareigotų kitas vyriausybes priimti veiksmų kryptį, kam teikia pirmenybę pagrindinės rinkėjų grupės šalyje ir, ko gero, taip pat kad iš anksto įpareigotų vyriausybę veiksmų kursui, kuriam priešinasi vyriausybės neremiančios vidaus grupės. Vidaus diskurse akcentuojamas susirūpinimas būsimu privalomu susitarimų vykdymu.

Pagal trečiąjį matmenį, *perduotas ar subendrintas galias turinčiųjų tapatumą ir institucinę kontrolę*, patikimumo aiškinimas numato atvirkščią koreliaciją tarp perdavimo masto ir laipsnio. Tikslas yra užtikrinti būsimą taisyklių paskleidimą ir įgyvendinimą nepaisant nacionalinės opozicijos, kuri reikalauja tam tikro masto autonomijos ir neutralumo. Čia turėtume matyti vyriausybes, kurios politinę riziką riboja į platesnių, vienbalsiai pasiektų sprendimų rinkinį įterpdamos specifinius sprendimus. Be to, siekiant sustiprinti patikimumą, bet išsaugoti kontrolę, susitarimus linkstama atskirti nuo tiesioginės demokratinės kontrolės, bet jie lieka griežtai ribojami vyriausybės priežiūros būdu, dėl to kyla „demokratijos deficitas“[112].

Kitaip negu ideologinis ir technokratinis aiškinimai, patikimumo aiškinimas sukuria tikslius numatymus apie paramos subendrinimui ir perdavimui pobūdį. Kur bendradarbiavimą remiančiųjų pagrindinis institucinis tikslas yra palengvinti būsimąjį įstatymų priėmimą, labiausiai tikėtinas yra subendrinimas; kur siekiama užtikrinti įstatymų įgyvendinimą ir jų laikymąsi, labiau tikėtinas perdavimas. Priežastis aiški. Įstatymų priėmimas yra bent jau potencialiai laisvesnio manevro funkcija, todėl čia išsaugoma griežtesnė kontrolė. Arbitravimas, įdiegimas ir įgyvendinimas yra siauresnės funkcijos, todėl čia vyriausybės gali mažiau kontroliuoti ir pasiekti didesnį efektyvumą.

AR IŠVADOS PATIKIMOS?

Prieš pereinant nuo teorijos prie istorijos, mūsų dėmesio turėtų susilaukti paskutinis klausimas. Gausią antrinę literatūrą apie Europos integraciją dabar sudaro dešimtys tūkstančių populiarių, mokslinių ir mokomųjų knygų bei straipsnių, taip pat gausybė žurnalistinių pranešimų ir komentarų. Taigi skaitytojas galėtų paklausti – kodėl ši knyga turėtų būti laikoma patikimesne?

[112] Andrew Moravcsik, „Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics“, *Center for European Studies Working Paper Series* no. 52 (Cambridge, Mass., 1994).

Šis metodologinis klausimas retai teikiamas apibrėžtai, ir darbuose apie Europos integraciją, ir bendruose tarptautinio bendradarbiavimo tyrimuose, parašytuose politikos mokslų atstovų ir istorikų. Iš pirmo žvilgsnio tyrimo schema, kuria grindžiama ši knyga, gali pasirodyti kvestionuotina. Ar daug galima dedukuoti iš penkių atvejų, parinktų pirmiausia veikiau pagal istorinį nuoseklumą, o ne pagal jų reprezentatyvumą kaip optimalaus svarbiausių kintamųjų rinkinio? Sunku daryti apibendrinimus iš mažo „sėkmingų“ atvejų rinkinėlio; rezultatas turi tendenciją išpūsti aiškiai būtinų sąlygų skaičių. Siekdamas įveikti šią kliūtį, aš laikiausi trijų metodologinių principų.

Pirmasis principas yra patikrinti apibrėžtas, galinčias būti neteisingomis, hipotezes, iškeltas remiantis konkuruojančiomis, nepriklausomai suformuluotomis teorijomis, kurios teikia ir patvirtinančius, ir paneigiančius įrodymus.

Alternatyvių hipotezių tikrinimas skatina analitiką plėtoti aiškius, apginamus standartus, kurie padeda įvertinti patvirtinančius ir paneigiančius įrodymus, siekiant didesnio objektyvumo, patikimumo, pakartojamumo ir tikslumo. Užuot paprasčiausiai pademonstravęs, kad kai kurie patvirtinantys įrodymai egzistuoja tik tai konkrečiai teorijai – išimtinai silpnas standartas, kurį gali atitikti beveik bet kuris tikėtinas spėjimas – analitikas privalo parodyti, kad tas įrodymas nusveria kitą įrodymą, palankų konkuruojantiems aiškinimams[113]. Rezultatai bus patikimesni, nes analitikui sunkiau patvirtinti bet kokią konkrečią hipotezę; vienu metu atliekamas konkuruojančių hipotezių vertinimas taip pat padeda nustatyti, kiek įrodymų reikėtų teorijai patvirtinti. Tiesiogiai konkuruojančių hipotezių taikymas atvirai ir iš anksto konkretizuoja, kokie įrodymai laikomi esantys už ir kokie – prieš formuluojamą apibendrinimą. Kritikai gali lengviau kvestionuoti taikomus kriterijus arba įrodymų interpretavimą. Hipotezes keldami iš bendrųjų teorijų, mes taip pat trukdome įrodinėjimui uždaru ratu – hipotezių tikrinimui pagal istorinius atvejus, iš kurių jos ir buvo išvestos. Pagaliau tokia procedūra analitiką įpareigoja skelbti ir hipotezę nepatvirtinančius duomenis. Mes galime įvertinti konkuruojančių aiškinimų santykinę įrodymų galią užuot skelbę patvirtinimą ar nepatvirtinimą vienam vienintelės priežasties tvirtinimui[114].

[113] Panašiai buvo kritikuojama tarptautinė politinė ekonomija ir bendru mastu buvo teigiama, kad „didelė dauguma“ ekonominio bendradrabiavimo tyrimų pasako santykiškai mažai apie „skirtingų veiksnių *lyginamąją* svarbą“. Thomass D. Willett and David Andrews, „Financial Interdependence and the State“, *International Organization* 51:3 (Spring 1997), 479–511.

[114] Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton, N. J., 1994), 35–38. Šis principas derina dviejų iš trijų Kingo, Keohane'o ir Verba bazinių principų kokybines išvadas: hipotezes konkretizuoti nepriklausomai nuo duomenų; pranešti apie netikrumo mastą.

Nepaisant šių akivaizdžių prioritetų, literatūroje apie Europos integraciją į akis krinta tai, kad nėra tiesioginio hipotezių patikrinimo. Kur aptariami konkuruojantys aiškinimai, vargiai rastume *a priori* pateikiamas dėmesio vertas nepatvirtinančias sąsajas. Neturint aiškiai apibrėžtų kriterijų, skaitytojui sunku, o dažnai ir neįmanoma spręsti, ar teikiami įrodymai nėra šališki, ar yra įrodymų kitiems tikėtiniems aiškinimams, ar empiriniai liudijimai pakankami, kad būtų priimtos priežastinės išvados. Trumpai tariant, skaitytojas tada neturi jokių būdų vertinti svarbiausius priežastinius teiginius. Didžiausia bėda, ko gero, yra tai, kad, kaip pabrėžėme anksčiau, nepatikrintas tariamai „patvirtintų" teiginių išplatinimas yra laikomas rezultatu. Silpnesni spėjimai beveik niekada nebūna atmetami.

Ši knyga priešinasi tokiai tendencijai ir patikrina du ar tris pagrindinius konkuruojančius aiškinimus kiekvienu svarbiu valstybės elgsenos aspektu. Kiekvienas yra išvedamas iš apibendrinančių politinės ekonomijos, derybų ar tarptautinių režimų teorijų, dar nepatikrintų EB istorijoje – nors kiekvienas dera su tikėtinu spėjimu apie integracijos šaltinius, plačiai palaikomu žurnalistų, komentatorių ir istorikų, taip pat ir socialinių mokslų atstovų. Iš kiekvieno tokio aiškinimo daromos aiškios, galinčios nepasitvirtinti ir, kai įmanoma, tiesiogiai konkuruojančios hipotezės. Jos išvardytos šio skyriaus ankstesnėse lentelėse. Kur įmanoma, hipotezės sukuria skirtingus numatymus iš tų pačių duomenų ir šitaip didina empirinio testo potencialią sprendžiamąją galią.

Svarbiausias tikslas yra ne šiaip pateikti faktines įvykių rekonstrukcijas, apčiuopiančias šį tą iš jų sudėtingumo, netikrumo ir subjektyvių pasekmių, bet taip pat įvertinti tarptautinio bendradarbiavimo ir institucijų kūrimo priežastinių procesų svarbą, nes tie procesai gali būti panaudoti daugumai sprendimų EB ir apskritai pasaulio politikoje. Kai kas tokiai analizei yra pasiūlęs terminą „analitiniai faktų išdėstymai" – „pasakojimai, kurie gerbia laiko ir vietos specifiką, tačiau tik pagal ribas, kurios vienu metu ir disciplinuoja detales, ir perima jas tikslams, platesniems už tą konkretų pasakojimą"[115].

Galiausiai – nors ir rizikuojant skaitytojo kantrybe – kiekviename skyriuje pateikiami ne tik stipriausią hipotezę paremiantys įrodymai, bet ir tie

[115] Robert Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, Barry Weingast, „Analytic Narratives: Introduction" (mimeo., University of Washington, n. d.), 4. „Analitiniai faktų išdėstymai" apibūdina atvejų tyrimo taikymą bendriems dedukciniams teiginiams patikrinti siekiant paaiškinti anksčiau nepaaiškintą atskiro atvejo įvairovę. Kaip bendrojo atvejo tyrimų struktūrizavimo metodo, šio analizės būdo pranašumas yra tas, kad remiasi griežtesne teorija netgi tiriant atskirus atvejus, o jo silpnoji vieta yra tai, kad jis tikrina teorijas leksikografiškai ir neskiria specialaus dėmesio duomenų kokybei, kuriems šis tyrimas taiko skirtingus metodus.

įrodymai, kurie gali ją neigti, palaikyti alternatyvų aiškinimą arba atrodytų atsitiktiniai. Kai kurie skaitytojai gali klausti, kaip tai daroma, kadangi kai kurios šios knygos išvados yra revizionistinės – t. y. palyginti su esama antrine literatūra skelbia kraštutines pažiūras. Suprantama, kad neįmanoma pateikti visų tinkamų įrodymų, bet aš stengiausi pasverti tuos, kuriuos pateikiu, kad susidarytų reprezentatyvus rinkinys kiekybinių ir kokybinių įrodymų už ir prieš bet kurį aiškinimą. Jeigu jis skiriasi nuo antrinės literatūros balanso, taip yra dėl to, kad – mano vertinimu – kai kurios tos literatūros išvados nėra pagrįstos tokiu pat kiekiu ar tokios pat kokybės šaltiniais. Kai pateikti vertinimai kai kuriems tyrinėtojams gali atrodyti kontroversiški, kaip, sakysim, teiginys, jog Jeanas Monnet ir Jacquesas Delors'as buvo neefektyvūs entrepreneriai, palyginti su jų reputacija, arba teiginys, kad de Gaulle'o motyvas buvo labiau ūkininkų interesai negu Prancūzijos *grandeur* – tais atvejais aš siekiau pateikti detalesnę šaltinių apžvalgą.

Antrasis metodologinis principas yra padidinti stebėjimų skaičių, kad būtų galima kurti ir atskirų atvejų, ir jų visumos svarbiausiųjų kintamųjų įvairovę.

Svarbiausias socialinių mokslų tikrinimo reikalavimas yra teoriškai tinkamų atvejų ir rezultatų diapazono išsamių stebėjimų gausa. Tokių stebėjimų nebuvimas, kartais vadinamas „n = 1" problema, tradiciškai sunkina Europos integracijos tyrimus, skirtus istorinei vienintelės, išskirtinės institucijos evoliucijai. EB ir kitų regioninės integracijos schemų palyginimai pasirodė esą sunkiai valdomi įrankiai neapibrėžtumui įveikti; skirtumų tarp įvairių atvejų tiek daug, kad labai sunku išskirti svarbiausius kintamuosius. Be to, kaip neseniai padarė išvadą viena literatūros apžvalga, „Bendrijos tyrimų srityje izoliuoti tyrimai (...) yra taisyklė"[116]. Pavieniai integracijos epizodai, nagrinėjami izoliuotai, paprastai atrodo neigiantys rezultatą; neribotas potencialių atvejų skaičius atrodo toks pat „būtinas" sukurti vienintelį unikalų rezultatą.

Šioje knygoje siekiama struktūrizuoti patikimesnius testus pateikiant daugiau stebėjimų. Tai iš dalies daroma paprasčiausiai tyrinėjant penkis „didžiuosius sandorius", o ne vienintelį sprendimą. Kaip matysime septintame skyriuje, tai leidžia daryti kai kurias įžvalgas, kurios neįmanomos kiekvieną atvejį tiriant atskirai. Tačiau tų penkių derybų apibendrintų rezultatų įvairovės vaisingumas yra kuklus. Todėl kiekvienas faktas toliau dar skaidomas į šimtus smulkių, tiksliau matuojamų, „proceso lygio" stebėjimų, turinčių

[116] Jeffrey Anderson, „The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories", *World Politics* 47 (1995), 452; Kingas, Keohane ir Verba nurodo, kad nesant vieneto homogeniškumo, didėjantis atvejų skaičius po tam tikro momento gali *pakirsti* priežastinių išvadų patikimumą. *Designing*, 119–121.

lemiamą reikšmę įvairioms hipotezėms. Toks skaidymas skatina mažesnius, įvairesnius potencialiai svarbių priežastinių kintamųjų stebėjimus[117]. Kiekvienas derybas aš skirstau į tris anksčiau minėtas analitines pakopas – nacionalinių prioritetų formavimą, tarpvalstybinių derybų rezultatus ir institucinius pasirinkimus. Po to kiekviena pakopa stebima pagal daugybę esminių klausimų, o jeigu formuojami prioritetai – trijose skirtingose šalyse. Toliau aš dar išskirstau vyriausybių pozicijas pagal atskirus klausimus į dešimtis teoriškai reikšmingų procesų stebėjimų, panaudotų anksčiau apibendrintose hipotezėse, tarp jų sprendimų laiko momentą, vidaus koalicijas, informacijos paskirstymą tarp pagrindinių veikėjų, lemiamus pagrindimus, siūlomus vidaus svarstymų, bei specifines grėsmes ir perspektyvas. Šitaip kiekvienas skyrius gali būti skaitomas arba kaip faktų išdėstymo istorija, arba kaip struktūrizuotas daugiau kaip šimto pavienių stebėjimų rinkinys.

Toks skaidymas ne tik didina stebėjimų skaičių, bet teikia ir kitų prioritetų. Čia turime gerą *a priori* priežastį manyti, jog mažesnių, diskretiškų įvykių priežastis yra lengviau aiškinti negu didesnių ir sudėtingesnių. Šiuo atveju – kaip matėme anksčiau, svarstydami Puchala integracijos teorijos kritiką – gali būti labiau pravartu apibendrinti pagal nacionalinių prioritetų prekybos liberalizavimo atžvilgiu bendruosius požymius arba juos išvis ignoruojant, konkrečius atskirų tarpvalstybinių derybų tipų rezultatus bei institucinio delegavimo aktus negu pagal apskritai struktūrines integracijos priežastis[118]. Maža to, skaidymas leidžia grumtis su šališkumu ir neapibrėžtumu, kurie kyla dėl to, kad kiekvienas iš tų penkių atvejų nutaikytas į „sėkmingus“ derybų rezultatus. Tuos penkis atvejus aš nagrinėju ne šiaip kaip penkis sėkmingus sprendimus, bet kaip penkis manevro laisvę teikiančius dešimtmečius ir, kur tinka, klausiu, kodėl nebuvo pradėtos siūlytos derybos

[117] Tokia procedūra įvykdo antrąjį iš trijų Kingo, Keohane'o ir Verba priežastinių išvadų darymo principų – padidina parametrams tinkamų stebėjimų skaičių (*Designing*, 35–38).

[118] Kodėl? Todėl, kad labiau dezagreguotame lygyje galime tikėtis didesnio vieneto homogeniškumo ir mažiau chaotiškų pasekmių. Žr.: King, Keohane ir Verba, *Designing*, 129–130, 134, 217–230; James D. Fearon, „Causes and Counterfactuals in Social Science: Exploring an Analogy between Cellular Automata and Historical Processes“, in Philip E. Tetlock and Aaron Belkin, eds., *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological and Psychological Perspectives* (Princeton, N. J., 1996), 49–54. Du perspėjimai: pirma, nesant aukštojo n projekto, lieka sunku paneigti nulines hipotezes, kad rezultatai buvo atsitiktiniai. Antra, šis tyrimo projektas nėra nei nukreiptas į „tako priklausomybės“ priežastingumo galimybę, nei ją neigia; ankstesnieji įvykiai čia gali lemti paskesnius įvykius. Individualaus sprendimo determinantai nagrinėjami atskirai vienas nuo kito. Nepaisant to, patikima individualių sprendimų analizė yra būtina sąlyga bet kokiai sprendimų sąveikos analizei. Šį klausimą vėl imsimės svarstyti septintame skyriuje.

dėl kitų klausimų. (Todėl aš tyrinėju, kodėl bendrosios žemės ūkio politikos, Suvestinio Europos akto ir Mastrichto sutarties derybininkai nesiėmė anksčiau – galbūt dešimtmečiu anksčiau[119].) Be to, išskaidytu lygiu galime matyti vyriausybes, besipriešinančias integracijai ir ją remiančias, nesugebančias susitarti ir susitariančias, prieštaraujančias stiprių institucijų kūrimui ir remiančias jį. Daugelis šių proceso lygio stebėjimų pateikia duomenis, kurie niekada anksčiau nebuvo surinkti.

Trečiasis metodologinis principas, paremtas daugiausia istorikų praktika, yra patikimų įrodymų, tarp jų ir reprezentatyvaus prieinamų „kietų" (svarių) pirminių šaltinių rinkinio, naudojimas ten, kur tai tinka ir įmanoma.

Visada, kai tik imamės aprašyti ir paaiškinti tiesiogiai nestebimus procesus, išlieka interpretacijos elementų. Tarp problemiškiausių uždavinių yra veikėjų prioritetų, jų strateginių skaičiavimų ir turimos informacijos nustatymas. Kokybiniame tyrime netgi santykinai specifinių hipotezių įvertinimas reikalauja sudėtingo ir potencialiai prieštaringo dokumentuoto aprašymo paaiškinimo. Todėl nusprendžiant, kuri iš konkuruojančių interpretacijų aibės yra geriausiai paremta įrodymais, lemiamą reikšmę turi šaltinių kokybė ir reprezentatyvumas.

Kodėl taip svarbu rūpintis šaltinių kokybe? Keturis dešimtmečius Europos integracija buvo kontroversiškas ir ideologiškai prisodrintas viešojo gyvenimo dalykas. Ji paskatino atsirasti milžinišką kiekį antrinės literatūros, pilnos įvairiausių spėjimų apie pamatines priežastis. Kai kurios iš jų buvo grindžiamos atsitiktiniais stebėjimais, kitos – viešais suinteresuotų pusių pasiteisinimais, trečios – kitais antriniais šaltiniais arba tiesiog spėliojimais. Be to, kai kurie antriniai tyrinėjimai yra šališki arba ideologizuoti. Tokioje literatūroje dėstomos įvairių įvairiausios, kartais spekuliatyvinės išvados apie teoriškai svarbius klausimus, tokius kaip pamatiniai grupių ir lyderių motyvai, paslėpti strateginiai ketinimai bei kai kurių veikėjų galia kitų atžvilgiu.

Kiek kitaip yra su „minkštais" (silpnais) pirminiais šaltiniais. Silpnas pirminis šaltinis – tai toks, kuriame yra stipri paskata (arba mažos išlaidos) iškraipyti ar spėlioti. Tarp silpnų pirminių šaltinių yra to meto laikraščių ir žurnalų pranešimai (pavyzdžiui, nepasirašytos redakcinės skiltys ar straipsniai *The Economist* ir *Financial Times*), vieši vyriausybės atstovų ir nacionalinių lyderių pareiškimai, kuriuose argumentuojami jų veiksmai, bei *ex post* aiškinimasis atsiminimuose arba interviu su dalyviais, kurie arba neturėjo galimybės žinoti tiesos, arba turėjo akivaizdų motyvą perdėti (arba neigti) savo įtaką.

[119] Ypač sunku nustatyti už rinkinio ribų esančius atvejus. Barbara Geddes, „How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics", *Political Analysis* 8 (1990), 131–133, 148–149.

Kai nėra aiškiai išreikštų standartų įrodymams ir išvadoms daryti, santykinis tokių interpretacijų ir šaltinių svoris geriausiu atveju yra negarantuotas, blogiausiu – kvestionuotinas dėl dviejų priežasčių[120]. Pirma, klastojimas (sąmoningas ar netyčinis) politikui, žurnalistui ar komentatoriui kainuoja labai nedaug; tiesą sakant, spekuliavimas ar iškraipymas dažnai yra politiškai ar profesiškai naudingas. Kaip vėliau matysime, nacionaliniai sprendimų priėmėjai dažnai skelbia vieną poziciją viešai ir priešingą – privačiai, netgi praėjus daugeliui metų po aptariamų įvykių[121]. Žurnalistai paprastai kartoja vyriausybių argumentus arba bendrąjį suvokimą ir nepateikia bent kiek kažko daugiau, kas padėtų spręsti apie šaltinio pobūdį ar patikimumą. Antra, o tai dar svarbiau, net jeigu silpnieji pirminiai šaltiniai yra patikimi, jų didžiulis kiekis ir įvairovė reiškia, kad analitiko gebėjimai pateikti tokius įrodymus mažai ką arba išvis nieko nepasakys. Netgi paviršutiniška darbo su šaltiniais patirtis moko, kad galima rasti daugybę įrodymų beveik bet kuriam regimai įtikinamam bet kurio stambaus EB sprendimo aiškinimui. Antriniai ir silpnieji pirminiai šaltiniai naudingi tikėtiniems priežastiniams spėjimams ar hipotezėms identifikuoti, bet patys yra nepatikimas šaltinis tokioms hipotezėms patikrinti.

Tačiau beveik visi EB politikos formavimo tyrimai – vėlgi išskyrus profesionalių istorikų darbus apie 6-ąjį ir 7-ąjį dešimtmečius, – kai imasi argumentuoti kontroversiškus priežasčių ar motyvų priskyrimus, beveik išimtinai remiasi įrodymais, paimtais iš antrinių bei silpnųjų pirminių šaltinių. Politikos mokslininkai ir politikos analitikai, tiriantys EB klausimus, ir toliau tebesiremia vienas kito antriniais darbais, vyriausybės retorika ar žurnalistų komentarais. Tokia praktika iš pat pradžių užkerta kelią bet kokiems bandymams kritiškai peržiūrėti tradicinį požiūrį. Šitokią praktiką su spėlionėmis elgtis kaip su duomenimis visai pagrįstai pasmerkė profesionalūs istorikai: Paulas Schroederis ją prilygina „arbatos užplikymui iš jau panaudotų arbatos pakelių"[122]. Ja reikia ypač nepasitikėti, jei vienintelis teikiamas įrodymas remia atskirą konkrečią hipotezę, kaip dažniausiai ir būna. Nedaug analitikų stengiasi sutelkti reprezentatyvų antrinių ir silpnųjų pirminių šaltinių rinkinį; ir net sudarius tokį rinkinį, nebus garantijų, kad jis bus nešališkas. Tarp tokių šaltinių dažnai yra papildomų neesminių politikų aiškinimų ir pagrindimų.

[120] Ian Lustick, „History, Historiography and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias", *American Political Science Review* 90:3 (September 1996), 605–618.

[121] Taip Jeanas Monnet buvo perskaitęs Charlesą de Gaulle'į. Bruno Bottai, „Jean Monnet Visto da Vicino", *LiMes*, 2/1997, 152.

[122] Paul Schroeder, „History and International Relations Theory: Not Use or Abuse, but Fit or Misfit", *International Security* 22:1 (Summer 1997).

Nekritiškas požiūris į šaltinius neleidžia kritiškai žiūrėti į vyriausybės argumentus ar esamą istoriografiją, leidžia tik juos patvirtinti[123].

Kaip visai pagrįstai mums primena istorikai, norint peržengti šį metodologinį neapibrėžtumą, reikia didesnį dėmesį skirti įrodymų kokybei. Todėl šioje knygoje, kur tik galima, siekiama kontroversiškus motyvus ar išskaičiavimus paremti ne antriniais šaltiniais, žurnalistų spėlionėmis ar viešais valdžios pareiškimais, bet patikimesniais šaltiniais. To ar kito šaltinio patikimumas yra funkcija to masto, kuriuo jo dokumentuojama veikla yra viena iš tų, kuriomis brangu manipuliuoti arba iškraipyti tiesą.

Viena iš patikimesnių įrodymų rūšių yra objektyvių faktų apie sprendimų priėmimo procesą sandara. Potencialiai lemiami sprendimų priėmimo aspektai apima politikos nustatymo laiko momentą, susijusių veiksmų kursų pobūdį, pasiūlymų ir kontrpasiūlymų pobūdį bei vidaus paskirstymų sandaras. Tokios objektyvios elgsenos sandaros neretai pateikia svarbias įžvalgas apie konkrečios politikos motyvus; jų neįmanoma arba labai brangu klastoti ar jomis manipuliuoti. Pakaks vieno pavyzdžio. Galima atmesti ilgai gyvavusį tvirtinimą, kad de Gaulle'o sprendimas 1963 m. sausį vetuoti Britanijos priėmimą kilo dėl jo pasipiktinimo Jungtinių Valstijų ir Britanijos susitikimo Nasau 1962 m. gruodį rezultatais; dabar žinoma, kad Prancūzijos sprendimas buvo priimtas kelios dienos *prieš* šį susitikimą.

Tokie duomenys yra naudingi, bet dažnai nepakankami. Mes, kaip analitikai, ne kartą geidžiame naudotis tiesioginiais įrodymais apie prioritetus, motyvavusias pagrindinius sprendimų priėmėjus, jų suvokimą apie išorinius suvaržymus bei apie jų turėtą informaciją. Todėl, kur tik įmanoma, aš siekiu remtis „stipriaisiais" pirminiais šaltiniais. Yra bendra taisyklė, kad kuo sunkiau manipuliuoti įrodymais apie tai, kas iš tikrųjų vyko tuo metu (arba nuslėpti tai), tuo retrospektyviai patikimesnis (ir „stipresnis") yra tas šaltinis. Stiprieji pirminiai šaltiniai apima vidinius vyriausybės pranešimus, konfidencialių pasitarimų tarp svarbiausių politikos formuotojų to meto užrašus, pažodinius dienoraščių įrašus, patvirtintus dalyvių atsiminimus, kai šie, tikėtina, neturi savanaudiškų motyvų iškraipyti tiesą, bei ilgus pokalbius su daugeliu politikos formuotojų, kurių metu kalbintojas kvestionuodavo politikos formuotojų *ex post* teiginius arba ieškodavo patvirtinimo. (Aš pasitelkiau saugomus archyvuose bei paskelbtus žodinius pasakojimus, taip pat pats turėjau daugiau kaip šimtą pokalbių.) Teikti klaidinančius ar neišsamius viešus pareiškimus vyriausybėms dažnai yra labai svarbu ir nekelia jokių pasekmių – dažnai tai joms būna net naudinga. Priešingai, „stipriųjų" pirminių šaltinių iškraipymai ir spėliojimai, pavyzdžiui, surengiant nemažai fiktyvių susitikimų su artimais patarėjais, (pri)

[123] King, Keohane, and Verba, *Designing*, 151–168; Lustick, „History".

kuriant melagingų vyriausybės ministrų vertinimų, rašant fiktyvų dienoraštį, modeliuojant nepriklausomus atsiminimus į nuoseklų pasakojimą ar koordinuojant nepriklausomų interviu su daugeliu pareigūnų atsakymus į tuos pokyčius klausimus daugelį metų po kalbamų įvykių – yra kur kas brangesni ir sunkesni. Manasis rėmimasis „stipriaisiais" pirminiais šaltiniais yra, palyginti su dauguma politikos mokslų atstovų ir politikos analitikų darbų apie integraciją, paprastai istorikams būdingų griežtesnių metodų pripažinimas.

Čia prireiks dviejų perspėjimų. Pirma, ne visada įmanoma, ypač vėlesniais atvejais, surinkti išsamius pirminių šaltinių duomenis. Tokiais atvejais kaip Mastrichto sutartis, kai archyvai yra neprieinami, politikai tebeveikia, o svarstyti klausimai tebėra aktualūs, aš neretai būdavau priverstas labiau remtis antriniais šaltiniais arba objektyvia sprendimų priėmimo sandara. Antra, kadangi knygos apimtis neleido atlikti išsamaus archyvinio tyrimo ar asmeniškai pasikalbėti visais potencialaus dėmesio vertais klausimais, ji grindžiama metodologiniu kompromisu: kaip „stipriuosius" šaltinius aš panaudojau tas antrinių šaltinių dalis, kuriose faktai pateikiami tiesiogiai cituojant „stiprųjį" pirminį šaltinį. Cituodamas tokias ištraukas, aš, kur tik buvo įmanoma, vengiau cituoti antrinio autoriaus *išvadas* ir *aiškinimus*; vietoj to citavau tik faktus, paimtus iš pirminių šaltinių. Per visą tų penkių atvejų tyrimą aš stengiausi teikti reprezentatyvų pirminių šaltinių, rastų antriniuose šaltiniuose anglų, prancūzų ir vokiečių kalbomis, rinkinį. Kur įmanoma, daugelį vienų šaltinių lyginu su kitais; kur tik dera, teikiu ir priešingus įrodymus[124]. Jei tik nėra nurodyta kitaip ar akivaizdu iš konteksto, bet kuri citata iš antrinio šaltinio, skirta motyvui, strategijai ar žinojimo vertinimui paremti, nurodo puslapį, kuriame įvardytas pirminis šaltinis. Kur tik įmanoma, aš surinkau archyvinius dokumentus, dariau interviu ir sėmiausi iš esamų žodinių pasakojimų, kad užpildyčiau dokumentinių įrašų spragas.

Nors apribojus analizę tais pastebėjimais, kurie iš dalies daromi remiantis antriniais šaltiniais, ji gali nebūti tokia patikima, kokia išsami vien pirminių šaltinių analizė, – aš sutinku su tais, kurie rekonstravo visus dokumentinius įrašus konkrečiose ministerijose ar vyriausybėse – tai vis dėlto bus metodologinis esamo darbo pagerinimas su ženkliomis praktinėmis pasekmėmis. Daugeliu svarbių klausimų [dabar] yra ryškūs skirtumai tarp antrinių šaltinių ir „stipriųjų" pirminių liudijimų. Daugelis atvirai keičiančių esamus vertinimus išvadų šioje knygoje buvo galimos *tik* remiantis pirminiais šaltiniais.

Turėtų pakakti vieno pavyzdžio. Beveik be išimčių visi, analizavę pokario Prancūzijos užsienio politiką, prezidentą Charlesą de Gaulle'į laiko tradiciniu valstybės veikėju, kurio Europos politiką formavo pirmiausia išskirtinė

[124] Taip pat cituoju keletą šaltinių italų kalba.

geopolitinė ideologija – „*une certaine idée de la France*“. Teigiama, kad Prancūzijos didybės koncepcija, nesuderinama artimesniais ryšiais su Jungtine Karalyste ir Jungtinėmis Valstijomis, pakurstė generolo priešiškumą ir vedė Prancūzijos Europos politiką. Dažnai tvirtinama, kad de Gaulle'is, buvo svajotojas, kuris laikė žema užsiimti siaurais komerciniais dalykais – tokį požiūrį ilgą laiką rėmė silpnieji pirminiai šaltiniai, tarp jų – labai atrinktos generolo kalbų ir atsiminimų interpretacijos, taip pat gausi antrinė literatūra. Čia susiduriame su retu atveju, kai antriniai ir „minkštieji“ pirminiai šaltiniai pasiekė kažką panašaus į konsensusą[125].

Tačiau šio konsensuso nepatvirtina net mažiausia turimų „stipriųjų“ pirminių šaltinių dalis – Kabineto posėdžiuose darytų užrašų, politikos formavimo eskizų, atsiminimų ir kontekste perskaitytų kalbų[126]. Vietoj to konkrečių liudijimų gausa, kaip parodau trečiame skyriuje, teigia mintį, kad generolo politika Europos atžvilgiu, ir ne vien tik jo veto JK narystei bei Fouchet plano pasiūlymas, pirmiausia buvo grindžiami ekonominiu interesu, ypač rinkų paieška Prancūzijos žemės ūkio produkcijos pertekliui. Kviečiai, o ne branduolinis ginklas ar Prancūzijos *grandeur*, buvo tas gyvybinis interesas, kuris sudarė fundamentalųjį de Gaulle'o Europos politikos motyvą. Maža to, de Gaulle'is ir jo bendraminčiai sąmoningai manipuliavo publikos suvokimu, kad galėtų, anot vieno artimiausio de Gaulle'o bendraminčio žodžių, suvilioti stebėtojus tikėti, jog svarbiausi buvo geopolitiniai veiksniai. Praėjus trisdešimt penkeriems metams, analitikai, besiremiantys antriniais arba „silpnaisiais“ pirminiais šaltiniais, tebelieka generolo kerų valdžioje; tik stiprieji pirminiai šaltiniai leidžia mums peržiūrėti plačiai pripažintą nuomonę.

Tie trys metodologiniai principai – iš dedukcinės teorijos išvestų konkuruojančių hipotezių vertinimas, atvejų skaidymas į gausius ir įvairius pastebėjimus bei rėmimasis, kur įmanoma, stipriausiais pirminiais šaltiniais – nors ir gerina vyraujančius EB sprendimų priėmimo tyrimo metodologinius standartus, toli gražu nepasiekia idealų, vyraujančių istorijoje ir politikos moksle.

Diplomatijos ir visuomenės istorikai neabejotinai skųsis, kad daug pirminių dokumentų lieka įslaptinti ir ne visada tikslinamasi gausiuose archyviniuose šaltiniuose. Ateities atradimai gali pataisyti ar visai pakeisti kai kurias čia daromas išvadas, ypač kai kalbama apie nesenus įvykius. Tradicinius istorikus taip pat gali trikdyti tai, kad į pasakojimą nuolat įterpiami apibrėžti patikrinti hipotezių rezultatai. O politikos mokslų atstovus gali trikdyti

[125] Iš mano perverstų darbų apie de Gaulle'į, kurių yra tūkstančiai, aš radau tik du, kuriuose pabrėžiama jo tarptautinė ekonominė motyvacija – ir tai tik kaip antrinė.

[126] Tiesą pasakius, didžioji šio laikotarpio ir visų vėlesniųjų laikotarpio pirminių dokumentų dalis lieka neprieinama.

gausesnis pirminių šaltinių naudojimas greta „objektyvesnių" priemonių. Jie taip pat gali pastebėti, jog atvejų skaičius ir tipas kartais lieka nepakankami, kad būtų galima galutinai paneigti tuščias hipotezes – teiginį, kad derybų rezultatai buvo atsitiktiniai.

Dėl šių metodologinių suvaržymų apgailestauju, bet jie panaudoti sąmoningai. Knyga siekiama ne realizuoti kokius nors metodologinius idealus, bet rasti pragmatinę pusiausvyrą tarp tyrimo, orientuoto į problemas, ir tyrimo, orientuoto į paradigmą. Ji pakankamai siaura, kad leistų imtis detalaus tyrimo, sutelkto į konkrečių istorinių minklių sprendimą, tačiau pakankamai plati, kad leistų išbandyti ir patobulinti bendrąsias socialinių mokslų teorijas. Pastaraisiais metais pastebimas didėjantis domėjimasis kaip tik tokia istoriografinio ir politikos mokslų metodų sinteze. Gordonas Craigas glaustai apibendrino galimus laimėjimus teigdamas, kad politikos mokslų atstovai galėtų „gauti naudos iš ištikimybės *milieu et moment*" ir didesnio dėmesio pirminiams šaltiniams, o istorikai galėtų pasimokyti iš „analitinių metodų, kuriuos taiko jų partneriai savo naujų keliamų klausimų [ir] naujų būdų hipotezėms patikrinti"[127]. Tiriami atvejai yra pakankamai koncentruoti tyrimui palengvinti, tačiau ir pakankamai gausūs, kad informuotų mus apie savo išorinę vertę ar tinkamumą apibendrinti.

Tačiau apibendrintomis hipotezėmis perskrosti politikos mokslo atstovų sprendžiamas problemas, o kontekstu ir patikimais šaltiniais – istorikų rūpesčius yra esminis metodologinis standartas. Visoje knygoje aš siekiau kurti *pakartojamus* rezultatus, t. y. perduoti argumentų logiką, duomenų pobūdį ir empirines išvadas, kurios sieja du skaidrius ir pažeidžiamus dalykus su tiesioginiais ir vienareikšmiais vertinimais – kritiką ir reviziją[128]. Jei neatkreipiau dėmesio ar neteisingai pateikiau tikėtinus priežastinius tvirtinimus apie tiriamą atvejį, neteisingai apibūdinau esamų šaltinių kiekį ir kokybę, tada maniškis apibrėžtų hipotezių naudojimas ir pastangos pateikti reprezentatyvų turimų įrodymų rinkinį labai supaprastina galimos kritikos uždavinį. Paskesnė kritika galėtų atkreipti dėmesį į konkrečias hipotezes, įrodymus ir išvadas, o ne į politikos komentatorių spekuliavimus ar klasikinės integracijos teorijos spėliones. Mano tikslas yra ne baigti diskusiją apie fundamentaliąsias Europos integracijos priežastis, bet ją atnaujinti.

[127] Gordon Craig, „Presidential Address", *American Historial Review* 88:1 (February 1983). Taip pat Lustick, „History", 605–618; „Symposium [on Diplomatic History and International Relations Theory", *International Security* 22:1 (Summer 1997).

[128] King, Keohane, and Verba, *Designing*, 26–27. Tik mano turėti konfidencialūs pokalbiai yra kliūtis greitam pakartojimui, nors sumanūs skaitytojai nesunkiai atpažins asmens kategoriją, o kartais ir patį asmenį, su kuriuo reikėtų kalbėtis norint patvirtinti konkretų teiginį.

ANTRAS SKYRIUS

Ieškant siūlo galo: Romos sutartys, 1955–1958 m.

> Mūsiškės Europos valstybės yra istorinė realybė; psichologiškai neįmanoma jų panaikinti. Faktiškai jų įvairovė yra palaima. Mes nenorime nei jų sulyginti, nei suvienodinti. Bet reikia (...) koordinavimo.
>
> *Robert Schuman, buvęs Prancūzijos užsienio reikalų ministras, 1964 m.*

Europos Ekonominės Bendrijos (EEB) istorija prasideda nesėkme. Europos gynybos bendrijos (EGB) žlugimas 1954 m. vasarą sudaužė viltis, kad Europos anglių ir plieno bendrija (EAPB), Prancūzijos, Vokietijos, Italijos ir Beniliukso šalių sukurta prieš keletą metų, automatiškai ves į didesnę integraciją. Tačiau jau po metų prasidėjo derybos, kurios baigėsi Romos sutartimi, įkūrusia Europos ekonominę bendriją (EEB arba EB) – muitų sąjungą tarp šešių EAPB šalių, taip pat Atominės energijos bendriją, pavadintą Euratomu[1]. Sutartis nustatė bendrą veiksmų planą panaikinti muitus ir kvotas, sukurti bendrus išorės muitų tarifus, įkurti bendrąsias žemės ūkio ir transporto politikas bei koordinuoti pinigų ir daug kitų atitinkamų reguliacinių politikų. Ši bendroji programa buvo įmontuota į tam tikrą kvazikonstitucinių institucijų, nesančių jokioje kitoje tarptautinėje organizacijoje sandarą, konkrečiai – Europos Komisiją (EK), reguliacinę biurokratiją su iniciatyvos galia (dažnai net turinčią išimtines galias); Ministrų Tarybą, kurioje nacionalinės vyriausybės priima sprendimus vienbalsiai ar dauguma balsų; Europos Teisingumo Teismą ir parlamentinę asamblėją.

Ši „mažosios Europos" muitų sąjunga su apibrėžtomis nuostatomis žemės ūkio, atominės energetikos ir viršvalstybinių institucijų srityje buvo viena iš mažiausiai trijų tada aptarinėtų platesnių alternatyvų. Kita tokia alternatyva, kuriai Vokietijos ir Britanijos vyriausybės teikė pirmenybę, buvo

[1] Griežtai kalbant, tie atskiri dokumentai vadintini Romos sutartimis, tačiau kadangi mes pagrindinį dėmesį skirsime EEB, tai vartosime terminą „Romos sutartis" vienaskaita.

Europos laisvosios prekybos erdvė (LPE) be žemės ūkio ar viršvalstybinių institucijų, atvira platesnei Europai – variantas, kuris išsaugotų kiekvienos šalies autonomiją nustatant muitus trečiosioms šalims. Dar viena, trečioji, alternatyva, kurią iš pradžių rėmė daugelis Britanijos vyriausybės narių ir kai kurie Prancūzijos nariai, buvo *status quo*, palaidas daugiašalės prekybos ir pinigų liberalizacijos procesas globaliu daugiašaliu lygmeniu, remiantis Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacija (EEBO) ir Bendruoju susitarimu dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) – variantas, kuris išsaugotų daugybę išimčių ir atsargos išlygų atskiroms šalims ir buvusioms kolonijoms, ir ne vien tik Britanijos Sandraugos narėms.

Kodėl buvo pasirinkta muitų sąjunga? Aš pradedu įvertindamas alternatyvius vokiečių, prancūzų ir britų prioritetų aiškinimus. Po to remdamasis tais prioritetais įvertinu suderėtų rezultatų alternatyvius aiškinimus. Pabaigoje apsvarstau alternatyvius aiškinimus apie sprendimus įtvirtinti tuos sutartus rezultatus tarptautinėse institucijose, kuriose subendrinamas arba kurioms deleguojamas suverenumas. Didžioji literatūros apie Romos sutarties derybas dalis teigia, kad geopolitiniai sumetimai, viršvalstybinė entrepreneryste ir technokratiniai ar ideologiniai motyvai kurti institucijas buvo lemiami, tuo tarpu aš manau, kad nepaneigiamų įrodymų gausa rodo didesnę prekybinių interesų, realios galios paskirstymo bei siekio suformuoti įtikimus įsipareigojimus būsimajam politikos kūrimui ir įgyvendinimui reikšmę. Be to, esami moksliniai tyrimai (ypač Britanijos atveju) tikrai nepakankamai įvertina mastą, kuriuo nacionalines politikas orientavo troškimas remti eksportą – žemės ūkio produkcijos eksportą Prancūzijoje, pramonės gaminių – Britanijoje ir Vokietijoje. Rezultatus, kurių siekė kiekviena vyriausybė, formavo ne tik pagrindinė prekybinių interesų padėtis; santykinis prioritetų intensyvumas, kuris pats buvo eksportinio potencialo funkcija, taip pat daug pasako apie derybinę galią.

SUDARANT NACIONALINIUS PRIORITETUS

Vokietijos, Prancūzijos ir Britanijos prioritetai įvairiais klausimais buvo labai skirtingi (žr. 2.1 lentelę). Įtakingiausi aiškinimai apie nacionalinius prioritetus derybose buvo linkę pabrėžti „aukštosios politikos", skiriamųjų geopolitinių koncepcijų, vyraujančių kiekvienoje vyriausybėje, pirmumą. Pagal šį požiūrį skirtingi nacionaliniai prioritetai atspindi skirtingus geopolitinius tikslus: nevienodą grėsmių iš vienos ar kelių supergalybių suvokimą, susirūpinimo dėl galimo Vokietijos vienašališkumo lygį, įsitikinimą, kad integracija kliudys ateityje kilti karams Europoje, norą išlaikyti „didžiosios valstybės" statusą kartu pertvarkant santykius

2.1 lentelė. **Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos eksporto kryptys, 1958 m.**

Importo vieta	**Eksportuojančios šalys**					
	visas eksportas (vertė), proc.			**eksportas (proc. nuo BNP)**		
	Vokietija	**Prancūzija**	**JK**	**Vokietija**	**Prancūzija**	**JK**
Šešetas	29	25	13	6	4	3
Likusi Europa	29	16	13	6	3	3
Kolonijos / Tautų Sandrauga	1	27	52	0	4	12
Kitos	41	31	22	8	5	5

ŠALTINIS: F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe, 1945–1967* (Stanford, 1968), 265, ir F. V. Meyer, *United Kingdom Trade with Europe* (London, 1957), 122. Britanijos duomenys yra nuo 1954 m.; naudojami 1960 m. BNP duomenys. Pastebėtina, kad šie statistiniai duomenys nepakankamai įvertina skirtumą tarp JK ir Šešeto interesų, kadangi pastarojo statistika apskaičiuoja prekybą tik su penkiomis šalimis.

su esamomis ir buvusiomis kolonijomis, Europos federalistinę ideologiją, puoselėjamą Vokietijos ir Prancūzijos lyderių, bei britų nacionalizmą. Įvykiai 6-ojo dešimtmečio viduryje parodė, kad vienintelis kelias išsaugoti didžiosios galybės statusą ir taiką Europoje buvo integracija. Kaip svarbų vaidmenį suvaidinusį įvykį daugelis nurodo Sueco krizę. Iš tiesų Hannsas Jürgenas Küstersas nueina iki to, kad Sutartį net pavadina Sueco krizės sukeltu „istoriniu atsitiktinumu“[2].

Čia pateikta analizė yra artimesnė vėlesniems tyrinėjimams, tarp jų – Alano Milwardo, kurie pabrėžia ekonominius veiksnius, ypač nacionalinius interesus formuojant ekonominę politiką[3]. Mano analizė kaip ir tie darbai, neakcentuoja viršvalstybinės entreprenerystės, geopolitinės ideologijos bei interesų, tačiau kitaip negu jie nuosekliai susitelkia veikiau ties komerciniais interesais, o ne ties bendru ekonominiu suinteresuotumu. Milwardas nacionalines pozicijas aiškina atsižvelgdamas į pokario ekonomikos reformas, neproporcingai didelę finansų įtaką Britanijos politikai ir Prancūzijos pareigūnų pastangas modernizuoti gamybą – lygiai taip pat ir Vokietijos

[2] Hanns Jürgen Küsters, „West Germany's Foreign Policy in Western Europe, 1949–1957: The Art of the Possible“, in *Western Europe and Germany: The Beginnings of European Integration, 1945–1960*, edited by Clemens Wurm (Providence, 1995), 69.

[3] Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London, 1993); Frances M. B. Lynch, *France and the International Economy: From Vichy to the Treaty of Rome* (London, 1997).

politiką priskiria beveik išimtinai geopolitiniams, o ne ekonominiams siekiams. Mano analizė teigia, kad visų trijų vyriausybių pagrindiniai prioritetai buvo siauresni prekybiniai tikslai – pirmiausia eksporto rėmimas. Nuo pat 6-ojo dešimtmečio pradžios Europos šalyse sparčiai plėtėsi prekybos pramonės gaminiais galimybės, todėl prekybos liberalizavimas Europoje vienaip ar kitaip atrodė neišvengiamas. Tokia sparti plėtra atsirado dėl prekybos tarp industrinių šalių vienos šakos gaminiais suklestėjimo, kurį sukėlė statybos, padidėjusi gaminių diferenciacija, masto ekonomija ir tarpinių produktų importas. Išsivysčiusios šalys vis daugiau importavo ir eksportavo panašių prekių, vienos šakos gaminių prekybos dalis padidėjo daugiau kaip 50 procentų.

Nors pokario prekyba pramonės gaminiais suklestėjo visose išsivysčiusiose šalyse, eksporto struktūros ir konkurencingumo skirtumai paaiškina nacionalinių prioritetų skirtumus liberalizuojant ir spartinant procesus. Šiuo požiūriu Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos padėtis Europos ir pasaulio rinkose buvo skirtinga. 6-ojo dešimtmečio pabaigoje jos aiškiai skyrėsi mažiausiai dviejose srityse: prekybos su kolonijomis ir besivystančiomis šalimis procentinę dalį bei žemės ūkio sektoriaus dydį ir produktyvumą. 6-ajame dešimtmetyje Britanijos pramonė buvo santykinai konkurencinga, tačiau liko labai priklausoma nuo prioritetinio patekimo į kolonijų ir Sandraugos rinkas, kurioms teko daugiau kaip 50 proc. JK eksporto, sudarančio 12 proc. BNP; tik 13 proc. JK eksporto teko šešioms būsimosioms EB narėms. Atitinkamai Britanija palaikė saikingą pramonės prekybos liberalizavimą, geriausiai atviros LPE pavidalu ir tęsiant prioritetinius susitarimus su Sandraugos šalimis, į kurias būdavo nukreipiama daugiau kaip pusė Britanijos eksporto. Priešingai, tik 27 proc. Prancūzijos eksporto (4 proc. BNP) ir 1 proc. Vokietijos eksporto patekdavo į tokias prioritetines rinkas; į Šešeto grupę keliavo nuo ketvirčio iki trečdalio viso Prancūzijos eksporto. O Prancūzija atsargiai žiūrėjo į savo sparčiai besiplėtojančio, tačiau vis dar pažeidžiamo pramoninio sektoriaus atvėrimą. Vokietija, kurios pramonė buvo labai konkurencinga, pasisakė už visuotinį muitų pramonės gaminiams liberalizavimą. Tuo pačiu metu ji buvo labai priklausoma nuo išsivysčiusių šalių rinkų už Šešeto grupės ribų; tai ir buvo Vokietijos pramonės konkurencingumo atspindys; todėl Vokietija pritarė ir daugiašaliam, ir regioniniam prekybos liberalizavimui (žr. 2.2 lentelę).

Panašius tarpvalstybinius skirtumus atskleidžia santykinė žemės ūkio svarba. Žemės ūkyje dirbo 25 proc. prancūzų, 15 proc. vokiečių ir tik 5 proc. britų. Vokietija ir Britanija buvo didžiausios grynosios žemės ūkio produkcijos importuotojos ir tik nedidelės jų eksportuotojos, tuo tarpu Prancūzija (kartu su Olandija ir Italija) buvo stambi eksportuotoja. Be to, buvo plačiai pripažįstama, jog Prancūzijos ir Italijos žemės ūkio produkcijos

2.2 lentelė. **Žemės ūkio sektorius: dydis, pajamos, liberalizavimas ir eksportas Šešeto grupėje ir Jungtinėje Karalystėje, 1956 m.**

Šalis	% BNP	% užimt.	% BNP/ % užimt.	% lib. su EB	% lib. su LPŠ	% eksp.
JK	5	5	1,0	68	73	0
Belgija ir Liuksemburgas	8	13	0,62	ND [NA]	ND [NA]	5
Vokietija	11	15	0,73	63	22	3
Nyderlandai	12	15	0,80	92	88	35
Prancūzija	15	25	0,60	34	0	15
Italija	25	41	0,60	88	1	24

% užim. – dirbančiųjų žemės ūkyje dalis nuo viso dirbančiųjų skaičiaus.
% lib. su EB – liberalizuotos prekybos su Europos EEBO procentinė dalis.
% lib. su LPŠ – prekybos su likusiomis pasaulio šalimis liberalizuota dalis.
% eksp. – žemės ūkio produkcijos eksporto procentinė dalis visame eksporte.
ŠALTINIS: Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford, 1963), 3.

eksporto potencialas būtų milžiniškas, jei būtų sudarytas bet koks prioritetinis susitarimas, palaikantis santykinai dideles kainas, palyginti su kainomis pasaulio rinkoje, kurioje nė vienas Europos žemės ūkio produkcijos gamintojas nebuvo konkurencingas. Tai rodo žemas darbo našumas Prancūzijos (ir Italijos) žemės ūkyje, anot Prancūzijos vyriausybės taip yra dėl žemo kapitalizacijos lygio, susidariusio dėl vidaus pertekliaus grėsmės.[4] Todėl Vokietijos parama pramonės liberalizavimui neapėmė transporto, žemės ūkio ar atominės energijos gamybos, kur ji buvo nekonkurencinga. Priešingai, Prancūzija siekė bendradarbiauti žemės ūkio ir atominės energijos srityse, bet liko atsargi pramonės prekybos srityje. Britanija rėmė prioritetinio žemės ūkio produkcijos importo iš Sandraugos mažomis kainomis pratęsimą (žr. 2.3 ir 2.4 lenteles).

Geopolitinės idėjos ir pasekmės saugumui nebuvo visiškai nesvarbios. Jei ekonominiai interesai būtų buvęs vienintelis motyvas, Europos vyriausybės tikriausiai būtų sudariusios ką nors panašaus į LPE, o ne muitų sąjungą su kvazikonstitucinėmis institucijomis. Tačiau ekonominiai interesai aiškiai buvo svarbiausi ne vien dėl to, kad jie griežčiau varžė vyriausybes, bet todėl,

[4] Lynch, *France*, chap. 2.

2.3 lentelė. **Dvišalė prekyba tarp Šešeto grupės šalių žemės ūkio produkcija, 1956 m. (mln. JAV dolerių)**

Eksportuojanti šalis	Importuojanti šalis						
	Olandija	Italija	Prancūzija	Belgija ir Liuksemburgas	Vokietija	Visas eksportas	Balansas (X–M)
Olandija	–	37,1	67,0	107,2	262,1	473	+400
Italija	10,8	–	43,5	10,6	142,6	208	+120
Prancūzija	21,0	22,9	–	36,3	91,7	174	+14
Belgija ir Liuksemburgas	26,5	9,3	29,1	–	31,9	97	–72
Vokietija	14,3	19,1	19,9	12,8	–	66	–462
Importas iš Šešeto	73	88	160	169	528	1018	

ŠALTINIS: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bonn, 1958), cituojamas: Fritz Baade, *Der Deutsche Landwirtschaft in gemeinsamen Markt* (Baden-Baden,1958), 65.

kad jie lėmė sąlygas, kurioms esant geopolitika tapdavo reikšminga. Ten, kur ekonominiai interesai būdavo neapibrėžti, išsklaidyti ar neatstovaujami, nacionaliniai lyderiai (šiuo atveju ryškiausias pavyzdys buvo Konradas Adenaueris) turėjo galimybes realizuoti geopolitinius tikslus. Kur ekonominiai interesai būdavo labai sutelkti, intensyvūs ir gerai organizuoti (tai Adenaueris patyrė atominės energetikos politikoje), nacionaliniai lyderiai negalėjo paimti viršų. Dabar imsimės smulkiau nagrinėti ekonominių paskatų ir nacionalinių prioritetų sąsajas.

Vokietija: daugiašalis liberalizmas ir europinis federalizmas

Vokietijos vyriausybė pirmenybę teikė muitų sąjungai su mažais išorės muitų tarifais ir, kur įmanoma, laisvos prekybos erdve, tačiau skeptiškai žiūrėjo į bendradarbiavimą žemės ūkio, transporto ir atominės energetikos srityse. Ji linko į kvazikonstitucinę struktūrą ir suvereniteto subendrinimą arba perdavimą prekyboje pramonės gaminiais, taip pat konkurencijos politikoje, bet ne žemės ūkyje, transporte ar atominėje energetikoje. Kaip geriausiai būtų galima paaiškinti tokį pasirinkimą?

2.4 lentelė. **Romos sutarties derybos, 1955–1958 m.: prioritetai ir rezultatai**

Interesų sritis	**Vokietija**	**Prancūzija**	**Britanija**	**Jean Monnet ir Veiksmų komitetas**	**Suformuluota Sutartyje**
Prekyba pramonės gaminiais	Teikia pirmenybę Šešeto grupės muitų sąjungai su mažais išorės muitų tarifais prieš didesnę laisvosios prekybos erdvę (LPE).	Atmeta LPE ir pasisako už muitų sąjungą su apsaugos išlygomis, veto, prioritetais užjūrio teritorijoms ir pirmesnį socialinį suderinimą vietoj devalvavimo. Net ir tai nesitikima iki galo įgyvendinti be vidaus reformų.	Remia *status quo* arba laisvesnę ir didesnę LPE su išsaugotu patekimu Sandraugos šalims. Pasisako už narystę muitų sąjungoje, tačiau tik atskyrimo nuo jos alternatyvos atveju.	Priešinasi muitų sąjungai. Nors galiausiai sutinka priimti bet kokį valstybių narių susitarimą, Monnet daug kartų bando atkalbėti Prancūzijos ir Vokietijos lyderius įkurti EB.	*Muitų sąjunga (EEB) su apsaugos išlygomis, veto, prioritetiniai susitarimai su kolonijomis išorėje. Įsipareigojimas socialiniam harmonizavimui tik retorinis; konkurencijos politika silpna.*
Žemės ūkis	Pasisako už dvišalių susitarimų *status quo* prieš prioritetinius susitarimus, išskyrus jei bendros kainų subsidijos ūkių pajamoms palaikyti išliks pakankamai didelės.	Energingai remia regioninį susitarimą siekiant gauti prioritetinį patekimą į Vokietijos (ar Britanijos) rinkas pertekliniams javams, cukrui, pieno produktams ir jautienai. Siekia užtikrinti atogrąžinių produktų iš užjūrio teritorijų patekimą į rinkas.	Prieštarauja bet kokiam prioritetiniam susitarimui, siekia apsaugoti mažas vidaus kainas, dideles tiesiogines subsidijas bei javų importą iš Sandraugos šalių ir pasaulio rinkų.	Priešinasi muitų sąjungai.	*Nustatyti terminai vienbalsiai suformuoti prioritetinę bendrąją žemės ūkio politiką (BŽŪP) su bendromis kainomis ir išorinėmis rinkliavomis. Detalios derybos atidėtos.*
Atominė energija (Euratomas)	Palaiko tik minimalią programą.	Pasisako už prioritetinę Europos rinką ir intensyvų bendradarbiavimą tyrimų ir plėtros srityje. Jokių nuolaidų Prancūzijos branduolinei programai.	Remia tik minimalią programą, jei apskritai remia.	Remia labai stipriai, įtraukia straipsnį, draudžiantį branduolinių medžiagų naudojimą kariniams tikslams.	*Euratomas sukurtas, tačiau lieka minimalus, nėra jokio prioritetinio urano pirkimo, mažos apimties bendrieji tyrimai, neuždraustas naudojimas kariniams tikslams.*

Transportas	Palaiko minimalias nediskriminavimo taisykles, tačiau kitais atžvilgiais yra už apsaugos tęsimą.	Remia minimalias nediskriminavimo taisykles, tačiau kitais atžvilgiais pasisako už apsaugos tęsimą.	Jokios viešos pozicijos.	Stipriai remia intervencionistinę politiką, palaikomą Nyderlandų.	*Kuklios ir miglotos bendros politikos nuostatos, kurias reikės vienbalsiai detalizuoti, be jokių terminų.*
Institucijos	Remia kvalifikuotos daugumos balsavimą (KDB) ir tam tikrą viršvalstybinį perdavimą prekyboje pramonės gaminiais, bet ne žemės ūkyje, atominėje energetikoje, transporte ar naujose politikose. Pritaria viršvalstybinei struktūrai.	Remia labai ribotą KDB, mažą viršvalstybinę autonomiją, apsaugos išlygų ir veto išlaikymą, bet pritaria kvazikonstitucinei struktūrai.	Remia KDB tik LPE srityje. Pasisako prieš viršvalstybinę autonomiją ir kvazikonstitucinę struktūrą.	Remia stiprų perdavimą ir subendrinimą centralizuoto technokratinio planavimo ir valdymo tikslams.	*Pereinamuoju laikotarpiu Sutartis išsaugo vienbalsiškumo nuostatą. Po 4–12 metų bus įdiegtas KDB ir tam tikras viršvalstybinis perdavimas, ypač išorinėse derybose bei konkurencijos politikoje. Jokio KDB atominės energetikos, transporto ir naujų politikų srityse.*

Geopolitiniai interesai ir ideologija: patikinant ir sustiprinant sąjungininkus

Adenauerio amžininkai vienu balsu teigia, kad jis buvo stiprus Europos integracijos šalininkas ir teikė jai prioritetą, stiprų netgi vertinant vokiškais standartais, glaudžiam bendradarbiavimui su Prancūzija[5]. 1945 m. jis pasiūlė Prancūzijos, Vokietijos, Britanijos ir Beniliukso šalių ekonominę integraciją, ir šį pasiūlymą ne kartą pakartojo iki pat 1957-ųjų. Adenaueris palaikė glaudžius ryšius su Jeanu Monnet ir apskritai rėmė jo siūlymus steigti stiprias europines institucijas; kaip ir Monnet, jis laikė Euratomo siūlymą

[5] Literatūrą apie Adenauerį galima suskirstyti į tą, kuri pabrėžia jo asmeninę ideologiją, ir tą, kuri iškelia išorines grėsmes. Pirmosios grupės atstovas yra: Hans-Peter Schwarz, „Das aussenpolitische Konzept Konrad Adenauers", in Hans Maier, Rudolf Morsey, Eberhard Pikart, and Hans-Peter Schwarz, eds., *Adenauer-Studien* (Mainz, 1971). Antrajai grupei atstovauja Wolfram Hanrieder, *West German Foreign Policy, 1949–1963): International Pressure and Domestic Response* (Stanford, 1967).

siekti sektorinės integracijos atominėje energetikoje perspektyvesniu už platesnės, mažiau homogeniškos muitų sąjungos kūrimą[6]. Pagaliau išskirtiniausias bruožas buvo tai, kad Adenaueris rėmė stiprius dvišalius santykius su Prancūzija – šis požiūris skyrė jį ne tik nuo politinių opozicijos figūrų, bet ir nuo daugelio veikėjų jo paties vyriausybėje.

Kai kas, ieškodamas Adenauerio reiškiamos integracijai paramos priežasčių, teigia, kad jo veiksmai atspindėjo federalistinį idealizmą. Altiero Spinelli, pats buvęs vienas iš Europos federalistų „tėvų", tvirtino, kad Adenaueris, kaip ir Schumanas Prancūzijoje bei de Gasperi Italijoje, buvo „fundamentaliai konservatyvus, tačiau nacionalinis suverenitetas nebuvo tarp tų vertybių, [kurias jis] siekė apsaugoti"[7]. Paliekant nuošaly paskesnę Adenauerio sąjungą su de Gaulle'u, kuri reikalautų kvestionuoti bet kurį didesnį federalistinį įsipareigojimą, nuodugnesnis nagrinėjimas atskleidžia geopolitinę ir partinę motyvaciją bei užsispyrusį atsidavimą nacionaliniam suverenitetui. Nepanašu, kad Adenaueris būtų stipriai tikėjęs Europos politine sąjunga vardan jos pačios ar kad ji automatiškai sektų iš ekonominės integracijos. Jis, pavyzdžiui, nesutiko eiti į kompromisą, kai vokiečiai pareikalavo išlaikyti lygybę suvereniteto srityje arba JAV paramą gynybos dalykuose vardan Europos schemų realizavimo; iš čia tas nuoseklus jo atsargumas dėl bendradarbiavimo gynybos srityje. Be to, jis santykinai nelabai domėjosi institucinių formų reikalais tol, kol susitarimai įpareigodavo vyriausybes bendradarbiauti lygiomis sąlygomis. Tačiau Adenaueris, siekdamas geopolitinių tikslų, nuosekliai naudojosi vidaus ir tarptautiniu Europos integracijos legitimumu lygiai kaip ir platesniu integracijos sukurtu diplomatinių alternatyvų rezginiu[8].

Nuo 1948 m. Adenauerio pagrindinis geopolitinis tikslas, kaip galima manyti, buvo siekis užtikrinti Vokietijos gynybą, Vakarų Berlyno kontrolę ir priešinimąsi Sovietų Sąjungai. Fundamentalioji Adenauerio strategija, skirta siekti šių tikslų, buvo užtikrinti Vokietijos suverenią lygybę, taip pat ir teritorinį integralumą bei Vokietijos ginkluotųjų pajėgų perginklavimą. Apie 1956-uosius pagrindiniai suvereniteto tikslai buvo pasiekti daugiaša-

[6] Franz Knipping, „Firm with the West! Elements of the International Orientation of West Germany in the Mid-1950s", in Ennio di Nolfo, ed., *Power in Europe? Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EC, 1952–1957* (Berlin, 1992), 523. Klaus-Jürgen Müller, „Power and Awareness of Power in the Federal Republic of Germany 1953–1956/7", ten pat, 483.

[7] Altiero Spinelli, „The Growth of the European Involvement since the Second World War", in Michael Hodges, ed., *European Integration: Selected Readings* (Harmandsworth, 1973), 51.

[8] Saki Dockrill, *Britain's Policy for West German Rearmament, 1950–1955* (Cambridge, 1991), 65–73, 91–95.

liais arba dvišaliais susitarimais: Vokietija vėl ginklavosi būdama NATO nare, plėtojo ginklų gamybą ir susigrąžino į tėvynę Saro gyventojus. Net ir po to, kai suvereni lygybė iš esmės buvo pasiekta, Adenaueris stengėsi įpareigoti Vokietiją vienytis su Vakarais ir šitaip užkirsti kelią nacionalistinių arba neutralistinių ideologijų atgimimui kraštutinėje kairėje ar dešinėje bei alternatyviems *Ostpolitik* siūlymams iš opozicinės Socialdemokratų partijos pusės. Jis nuosekliai skelbė, kad bendradarbiavimas su Vakarais užtikrins stiprius, patikimus sąjungininkus, ir šitokiu būdu pateikė gyvybingą alternatyvą Vokietijos socialdemokratų partijos (SDP) siūlomoms tiesioginėms diskusijoms su Sovietų Sąjunga. Ilgą laiką jis tikriausiai būtų rėmęs galimą suvienijimą Vakarų sąlygomis, tačiau 6-ojo dešimtmečio pabaigoje jis nebepalaikė vienašalės, neutralistinės pozicijos, orientuotos į greitą suvienijimą, kurią rėmė SDP[9].

Viena iš priemonių, kurioms padedant buvo galima gauti sąjungininkų vyriausybių paramą Vokietijos tikslams, buvo įtraukti Vokietiją į bendras daugiašales institucijas, tokias kaip NATO, Vakarų Europos Sąjunga ir anaiptol ne mažiau svarbias įvairias Europos integracijos schemas. Adenaueris ir Krikščionių demokratų sąjunga (CDU) pelnė politinę naudą iš Marshallo plano sėkmės, 6-ojo dešimtmečio ekonominio „stebuklo“, ir Sovietų spaudimo Berlynui. Vidaus politikoje Europos integracija turėjo ideologinę trauką, veikusią daugelį centristinių antikomunistinių vokiečių – ta trauka taip pat teikė pranašumų Adenauerio partijai – CDU ir SDP opozicijos akivaizdoje. Vokietijos susiejimas su Vakarų institucijomis padarė nepriklausomą, neutralistinę politiką sunkiau įgyvendinamą. Užsienio lyderiams rūpėjo Vokietijos vidaus stabilumas: Adenaueris dažnai kalbėdavo apie poreikį įtraukti Vokietiją į institucijas, kurios padėtų apsisaugoti nuo totalitarinių impulsų atkūrimo, taip pat nuo pagundų veikti vienašališkai, atsižvelgiant į Sovietų Sąjungą. Anot Adenauerio, Europos integracija „saugo Vokietiją nuo jos pačios“[10].

Tiesiog unikaliu kancleriui laipsniu Adenaueris siekė susaistyti Vokietiją bendradarbiavimu su Prancūzija. Nors ir naudojosi glaudžiais ryšiais su

[9] Dockrill, *Britain's*, 55, taip pat 59; Hans-Otto Kleinmann, *Geschichte der CDU 1945–1982* (Stuttgart, 1993), 127–128, 150ff.

[10] Hans-Peter Schwartz, *Adenauer: Der Staatsmann 1952–1967* (Stuttgart, 1991), 288; Küsters, „West Germany's“, 62; Dockrill, *Britain's*, 22–23; Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1955–1959* (Stuttgart, 1967), 262, pateisina integraciją kaip priemonę sutvirtinti Vokietijos atsidavimą Vakarams ir sukurti patikimą frontą prieš SSRS. Tačiau pastebėkime, kad netgi taktiška jo asistentė sutinka, jog „Adenauerio atsiminimai buvo naujas politikos instrumentas“, Anneliese Poppinga, *Meine Erinnerungen an Konrad Adenauer* (Stuttgart, 1970), 218. Cf. Schwartz, „Aussenpolitische Konzept“, 74.

Britanija bei Jungtinėmis Valstijomis, kartu jis dangstė savo asmeninį nepasitikėjimą kiekviena iš jų. Jis pasišaipė iš savo nušalinimo, kai pasiūlė steigti Anglijos, Prancūzijos ir Amerikos direktoratą[11]. Dar svarbiau buvo tai, kad nuolat nutrūkstantys Britanijos ir Jungtinių Valstijų svarstymai apie tiesiogines derybas su Sovietų Sąjunga dėl Berlyno likimo, kaip liudijo vienas iš jo ambasadorių, „jį mirtinai gąsdino"[12]. Viešais įsipareigojimais tęsti bendradarbiavimą Adenaueris siekė didesnės prancūzų paramos Vokietijos gynybai. Ši politika atitiko Adenauerio orientavimąsi į būtinumą turėti nepriklausomą Europos užsienio politiką ir teikė prasmę jo pastangoms vienu metu su derybomis dėl Romos sutarties organizuoti bendrą Prancūzijos ir Vokietijos branduolinio ginklo plėtojimo programą – Prancūzija pasirašė tokį susitarimą, bet vėliau generolas de Gaulle'is jį atmetė. Kitos Vakarų vyriausybės, nors ir skeptiškai žiūrėjusios į bendradarbiavimą branduolinės energetikos srityje, apskritai sutiko, kad glaudesni prancūzų ir vokiečių santykiai stiprina Vakarų saugumą[13].

Nepaisant to, kad mažai kas palaikė Adenauerio proprancūziškąjį nusiteikimą, iki 6-ojo dešimtmečio pabaigos nė viena svarbesnė Vokietijos partija nereiškė žymesnių geopolitinių prieštaravimų dėl Europos ekonominio bendradarbiavimo. Nors retoriškai proeuropietiškoji SDP 6-ojo dešimtmečio pradžioje priešinosi Europos integracijai. Pagrindinės priežastys buvo geopolitinės: integracija, manė SDP lyderiai, kliudo greito suvienijimo perspektyvai ir remia perginkluotos Vokietijos integraciją į Vakarų karinius planus, taip pat riboja galimybes valstybės intervencijai į ekonomiką. Apie 1953 m. ši pozicija ėmė keistis; 1956 m. ji jau buvo visai kitokia. Svarbiausia priežastis buvo ne staigus atsivertimas į europinę ideologiją, bet svarbiausių geopolitinių problemų išsprendimas: po Adenauerio 1955 m. kelionės į Maskvą ir Ženevos konferencijų nesėkmės suvienijimas nebebuvo neatidėliojamas tikslas. Tuo tarpu Saro repatriacija, *Paulskirche* nusiginklavimo judėjimo žlugimas, įstojimas į NATO ir Vakarų Europos Sąjunga (VES) bei Europos gynybos bendrijos (EGB) nesėkmė išsprendė Vokietijos pokario karinį ir teritorinį statusą, o Europos integraciją atskyrė nuo geopolitinių problemų. Be to, Kurto Schumacherio, bekompromisinio greito suvienijimo šalininko, mirtis reiškė kartų kaitą SDP, o *Wirtschafstwunder* ir socialinės gerovės valstybės sukūrimas sugriovė argumentus valstybės intervencijos naudai. Be

[11] Knipping, „Firm", 527; Pierre-Henri Teitgen, *„Faites entrer le témoin suivant", 1940–1958* (Paris, 1988), 476.

[12] Herbert Blankenhorn, *Verständnis und Verständigung: Blätter eines politischen Tagesbuchs 1949 bis 1979* (Frankfurt, 1980), 148–149.

[13] Dockrill, *Britain's Policy*, 59ff; Hanso von der Groebeno paskaita *Tagung de Instituts fur europaische Politik*, September 1989, 4.

to, SDP pastebėjo, kad EB buvo mažiau viršvalstybinė negu EAPB ir kad joje buvo nuostatos, skirtos prisiderinti prie galimo būsimo suvienijimo[14]. Praėjus mažiau nei dvejiems metams, šis esminis posūkis pasiekė viršūnę, kai buvo paskelbta Bado Godesbergo programa ir Willy Brandtas iškeltas partijos kandidatu kanclerio rinkimuose.

Ekonominiai interesai: vienašalis liberalizmas ir žemės ūkio apsauga

Pokario Vokietijos pramonė ir vyriausybė įgyvendino sąmoningai nubrėžtą eksportu paremto augimo strategiją. Antrasis pasaulinis karas sunaikino Vokietijos rinkas ir privertė jos sunkiąją pramonę, kuri, palyginti su visa Vokietijos ekonomika, buvo labai koncentruota ir neproporcingai didelė, eksportuoti siekiant naudotis masto ekonomija. Vyriausybė tenkino pramonės eksportines reikmes: dosniai finansavo eksportą, teikė eksportą skatinančią pagalbą užsieniui, nustatė atitinkamus įvežimo mokesčius, devalvavo valiutą ir pro pirštus žiūrėjo į pramonės koncentraciją[15]. Svarbiausia Vokietijos pramonės asociacija *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) buvo įtakingiausia ekonominių interesų grupė pokario Vokietijoje. BDI vadovą Fritzą Bergą vienas istorikas apibūdino kaip „Adenauerio ekonomikos

[14] William E. Paterson, *The SDP and European Integration* (Lexington, Mass., 1974), 115–135; Küsters, *Gründung*, 422–427, 444, 450; Rudolf Hrbek, *Die SDP, Deutschland und Europa (1945–1957)* (Bonn, 1972); Mahant, *French*, 59–61, 263ff.; Hrbek, „The German Social Democratic Party, I", in *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950s*, edited by Richard T. Griffiths (Leiden, 1993), 73–75; Jürgen Bellers, „The German Social Democratic Party, II" in Griffiths, Socialist Parties, 63–83; Mahant, 264; Juliet Lodge, *The European Policy of the SDP* (Beverly Hills, Calif., 1976), 20–25; Kurt Thomas Schmitz, *Deutsche Einheit und Europäische Integration* (Bonn, 1978), 119–131; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, 1958), 135–140. Karl Carstens (EC Archives, Fiesole, INT 26/8, 1987), 11, kuris glaudžiai bendradarbiavo su SDP, vadina tai „natūralia raida", kuri „ilgu laikotarpiu įvyktų bet kokiu atveju", nors jis taip pat pabrėžia Monnet ir savo paties vaidmenį. Von der Groebenas tvirtina, kad būtent vienas parlamento narys iš SDP, atsakingas už Europos ekonominius klausimus, įtikino kitus, jog Sutartis tėra grynai ekonominė. Interviu 29/17 su von der Groeben, 46. Kol CDU, kaip atrodė, džiaugėsi rinkimine sėkme dėl savo europinių lozungų, tokie lozungai vaidino labai mažą vaidmenį palenkiant rinkėjus.

[15] William Wadbrook, *West German Balance of Payments Policy: Prelude to European Monetary Union?* (New York, 1972), 22–29, 79–83; Michael Kreile, „West Germany: The Dynamics of Expansion", in *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* edited by Peter Katzenstein (Madison, Wis., 1978), 191– 224; Herbert Giersch, Karl Heinz Paqué, and Holger Schmiedling, *The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany* (Cambridge, 1992).

ministrą visame kame, išskyrus pavadinimą", tai liudijo ir juodviejų kassavaitiniai susitikimai[16].

BDI pozicija Europos dėl integracijos atspindėjo jos narių prekybinius interesus bendros ir sektorinės integracijos atžvilgiu. Jie nebuvo doktrinieriški laisvosios rinkos šalininkai. Bergas ir BDI, kurios vidinė struktūra buvo palanki didžiųjų eksportuotojų interesams, rėmė bendrą muitų tarifų mažinimą, bet dėl konkrečios mažinimo apimties išsiskyrė pagal padėtį konkurencingumo požiūriu. Aiški dauguma žemyne ir pasaulyje konkurencingų sektorių buvo už „plačiosios Europos" LPE, apimančią visas EEBO šalis. Neturėdamos kolonijinių ryšių ir netekusios tradicinių rinkų Rytų Europoje, didelę pridėtinę vertę kuriančios investicinių gaminių šakos – staklių, mašinų, transporto priemonių ir chemijos prekių gamyba, kartu pateikiančios 88 proc. Vokietijos apdirbamosios pramonės gaminių eksporto ir didžiąją dalį jos ženklaus eksporto pertekliaus – sparčiai perorientavo gamybą į Vakarų Europą ir Šiaurės Ameriką. Maži muitai toms įmonėms sąlygojo pasikartojantį mažos infliacijos ciklą, didėjantį konkurencingumą ir prekybos perteklių, kuris teikė galimybę toliau mažinti muitus. Sukurta LPE turėtų vengti aukštų bendrųjų muitų tarifų, kurie galėtų sutrikdyti jau susidariusius ryšius su trečiosiomis šalimis (pavyzdžiui, transporto ir įrengimų srityje) arba didinti žaliavų kainas, jei žaliavas iš Prancūzijos kolonijų pakeistų Vakarų pusrutulio tiekiamos žaliavos (pavyzdžiui, metalų gamyboje). Mažesnės įmonės ir sektoriai, žeidžiami Skandinavijos ir Britanijos gamintojų konkurencijos – tokie kaip tekstilės, popieriaus, spalvotųjų metalų bei lėktuvų gamyba, sudaranti tik 12 proc. Vokietijos apdirbamosios pramonės produkcijos eksporto – pirmenybę teikė „mažosios Europos" muitų sąjungai tarp Šešeto grupės narių. Beveik jokia įmonė kategoriškai neprieštaravo liberalizavimui[17].

[16] Thomas Rhenisch, „Die Deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" (Ph. D. thesis, EUI, 1994), 28; Carl Lankowski, „Germany and the European Communities: Anatomy of a Hegemonial Relation" (Ph. D. thesis, Columbia University, 1983), 136–137; Arnulf Baring, *Aussenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie* (Munich, 1969), 188–193; Giersch, *Fading*, 112–113, 120–124; Werner Bührer, „German Industry and European Integration in the 1950s", in Wurm, ed., *Western Europe and Germany*, in 91–92. Labiau niuansuotą požiūrį žr.: Interview with Hans von der Groeben (EC Archives, Fiesole, INT 26–15), 3–4.

[17] *Giersch, Fading*, 108, 112, 116; Ernst Otto, *Die deutsche Industrie im Gemeinsamen Markt* (Baden-Baden, 1957), 10, 30–34, 38–46; Karl Albrecht, „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone im Urteil deutscher Wirtschaftskrise", *Aussenwirtschaft* 12 (1957), 155–162; R. Audouard, „Wirkung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Freihandelszone auf den deuteschen Maschinenbau", *Wirtschaftsdienst* 12 (September 1957), 514–518; Rhenisch, *Deutsche*, 28–37, 86ff., 125–127, 205–218; *Die Zeit* (4 July 1957), 10, 17. Netgi

Nepaisant to, kad verslas ir profsąjungos teikė pirmenybę LPE, abi grupės nuosekliai, nors kartais ir nelabai entuziastingai rėmė Adenauerio pastangas įgyvendinti muitų sąjungą. Bergas, remiamas Hermanno Abso, galingo didžiausio Vokietijos banko, *Deutsche Bank*, prezidento, palaikė Spaako pranešimą; nei vienas, nei antras neragino verslo už LPE, kartu nepritarė ir Ludwigo Erhardo, Adenauerio ekonomikos ministro, jo didžiausio varžovo CDU ir kanclerio posto perėmėjo, skeptiškumui. Pramonininkams tas pritarimas atspindėjo jų požiūrį, kad muitų sąjunga yra geriau negu niekas ir kad po jos greičiausiai eis bent jau kokios nors LPE sukūrimas.

Reikia pasakyti, kad BDI parama taip pat atspindėjo didžiojo verslo paramą Adenauerio geopolitinei darbotvarkei, taip pat ir Vokietijos užsienio politikos autonomijai, nacionalizmo slopinimui ir antikomunizmui.[18] Tačiau Bergas ir BDI, siekdami geopolitinių tikslų, buvo pasirengę tik labai mažam kompromisui. Jie be išlygų atmetė Monnet sektorinės integracijos schemas. Jų akimis, Monnet buvo rūpesčių keliantis *dirigiste*, kuris siekė, nors ir nesėkmingai, pasinaudoti EAPB išardyti kartelius, nustatinėti kainas ir panaikinti anglies kasyklų apsaugą, kai šias pirmąsias ėmė spausti importuojama nafta. 1952 m. BDI rezoliucija įspėjo apie EAPB ekspansiją, vietoj jos pasiūlė „ryžtingą liberalizavimo įgyvendinimą ir laipsnišką muitų tarifų panaikinimą“[19]. 1955 m. Bergas apibūdino EAPB kaip „tipinį pavyzdį, kaip *nedaryti* Europos integracijos“[20]. Jis sveikino Monnet atsistatydinimą ir nesėkmingai bandė blokuoti jo pareigų perėmėjo, Pierre'o Uri, skyrimą Spaako komiteto pranešėju. Dėl Europos klausimo Vokietijos

---

Deutsche Industrie und Handelstag (DIHT) – kita stambi verslo organizacija, kuri stipriau atstovavo finansams ir smulkiems, neatvirų prekybai sektorių gamintojams – rėmė muitų sąjungą, nors dar rėksmingiau skųsdamasi jos „dirižistinėmis“ tendencijomis. Fritz Berg, *Die westdeutsche Wirtschaft in der Bewährung: Ausgewählte Reden aus den Jahren 1950–1965* (Hagen, 1966), 389–402. Kraštutinis Erhardo liberalizmas tokiais klausimais kaip markės revalvavimas, konkurencijos (antimonopolinė) politika ir vienašalis muitų tarifų sumažinimas sukėlė griežtą jų pasipriešinimą. Milward, *Resue*, 154ff.

[18] Gabriel Almond, „The Politics of German Business“, in *West German Leadership and Foreign Policy*, edited by Hans Speier and W. Phillips Davison (Evanston, Ill., 1957), 232–233; Gerhard Braunthal, *The Federation of German Industry in Politics* (Ithaca, 1965), 288; Bührer, „German“, 93–95; Albrecht, „Gemeinsamer“, 160 ff.; Berg, *Westdeutsche*, 391; Edelgard Mahant, *French and German Attitudes to the Negotiations about the European Economic Community, 1955–1965* (London, mime, 1969), 275–289, 286–288, 295.

[19] Hans-Jürgen Schröder, „Germany's Economic Revival in he 1950s: The Foreign Policy Perspective“, in Nolfo, *Power*, 190.

[20] Rhenisch, *Deutsche*, 72, taip pat 71–73; Mahant, 277–278; Haas, *Uniting*, 168–173.

verslas buvo, vieno iš BDI lyderių žodžiais, veikiau „realistiškas", o ne „entuziastingas"[21].

Nors Euratomas buvo paties Adenauerio svarbiausias prioritetas, BDI, priešindamasi vyriausybei, rėmė Vokietijos atominę pramonę. Atominės pramonės augimo strategija rėmėsi galimybėmis gauti Jungtinių Valstijų subsidijuojamą uraną. Vokiečių gamintojai baiminosi, jog Euratomas leis Prancūzijai nustatinėti monopolines kainas, įgyti kontrolę vokiečių patentams ir įvesti viršvalstybinį vadovavimą. Viešu pareiškimu BDI prezidiumas 1955 m. atmetė Euratomą *„visiškai ir kategoriškai"*[22]. Verslas taipogi kritikavo pasiūlymus dėl socialinio harmonizavimo bendrųjų žemės ūkio ir transporto politikų bei stiprios konkurencijos politikos, bet rėmė griežtus pramonės įmonių subsidijavimo suvaržymus[23].

Verslą rėmė *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB), pagrindinė pramoninė profsąjunga, kurioje ypač stipriai buvo atstovaujamai atviri prekybai sektoriai.[24] DGB, remdama ir EAPB, ir EB bei bendradarbiavimą su Monnet, spaudė SDP atsisakyti savo nacionalizavimo ir subsidijuojamų investicijų programos bei pasukti į rinką orientuotos politikos bei Europos integracijos link. 6-ojo dešimtmečio pradžios SDP kritika, būtent, kad EAPB yra konservatyvi ir kapitalistinė federacija, buvo pakeista požiūriais, kurie beveik nesiskyrė nuo tų, kuriuos reiškė CDU kairysis sparnas. Atėjus ratifikavimo laikui, SDP ekonominiai argumentai skyrėsi nuo CDU ekonominių argumentų tiktai žemės ūkio subsidijų kritika – taip pozicija, rinkėjams spaudžiant, pasikeitė 1960 metais.

Vokietijos žemės ūkis nuosekliai siekė išlaikyti aukštas palaikomas kainas protekcinių barjerų užuovėjoje, o tai kėlė didžiulį skeptiškumą, kai būdavo svarstomas bendradarbiavimas su Prancūzija[25]. Pokario padalijimas paliko

[21] Mahant, *French*, 231ff. Bergas ir Absas taip pat buvo aiškiai patenkinti EGB pralaimėjimu. Reinisch, *Deutsche*, 68–71, 85; Bührer, „German", 87.

[22] Rhenisch, *Deutsche*, 73, („mit *aller Entscheidenheit* abgelehnt"). Taip pat: Christian Deubner, *Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Grundung von Euratom* (Franfurt, 1977), 2–13; Hanns Jürgen Küsters, „The Federal Republic of Germany and the EC-Treaty", in Enrico Serra, ed., *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma (Brussels, 1989), 500–501, ir von der Groeben*, cituotas ties 189; Deubner, „The Expanion of West Germany Capital and the Founding of Euratom", *International Organization* 33:2 (Spring), 210–215; Bührer, „German", 104–105.

[23] Rhenisch, *Deutsche*, 86ff.; Mahant, *French*, 281–286.

[24] Lankowski, *German*, 136–137; Haas, *Uniting*, 219–225; Giersch, *Fading*, 112,120; Mahant, *French*, 291–295.

[25] Tai nebuvo laisvoji prekyba: abi grupės energingai priešinosi olandų siūlymams kurti Europą, paremtą laisvąja prekyba, mažomis subsidijomis ir mažų išlaidų specializacija. Elmar

Vakarų Vokietiją su santykinai smulkiais ir neefektyviais ūkiais, išskyrus keletą mėsos gamybos vietovių, ir privertė ją tapti stambiu grynuoju importuotoju. Vokietijos eksportas iš viso sudarė mažiau kaip 5 proc. prekybos prekėmis Europos viduje, tu tarpu importas sudarė daugiau kaip 50 proc. (žr. 1.2 lentelę). Vadovaujami *Deutsche Bauernverband* (DBW), atstovaujančio trim ketvirtadaliams Vokietijos žemės ūkio sektoriaus, ūkininkai buvo itin įtakingi dešiniosiose ir centro partijose. 6-ojo dešimtmečio pradžioje žemės ūkio interesams atstovavo maždaug penktadalis CDU ir CSU deputatų Bundestage, ypač didelę galią jie turėjo Bavarijoje.

Pokario metais, kai trūko maisto ir buvo aukštos kainos, vokiečių ūkininkų grupės Europos integraciją laikė kaip būdą legitimizuoti reikalavimus išlaikyti pastovią subsidijų sistemą. Prancūzijos ir Vokietijos žemės ūkio komitetas propagavo europinę aukštų kainų subsidijavimo sistemą su privilegijuotu vidaus gamintojų traktavimu per valstybinius supirkimus. Tačiau 1955 m., augant gamybai ir krentant kainoms, Vokietijos ūkininkams pavyko išnaudoti savo rinkiminę galią bei įtaką partijoms ir užsitikrinti Žaliąjį įstatymą, kuris nustatė kainų subsidijas aukštesnes negu bet kurioje kitoje Šešeto šalyje (nors tik kai kurioms produkcijos rūšims) ir susietas su išorinės apsaugos sistema. Tų produkcijos rūšių aukštos remiamos vidaus kainos buvo neišvengiamai susietos su aukštais apsauginiais barjerais. Bet tebesitęsiantį bendrą maisto produkcijos stygių padengdavo pigus importas ir dvišaliai susitarimai dėl kvotų su sėkmingais Europos tiekėjais, ypač Danija ir Olandija. Toks susitarimas buvo stabilus. Išliekant subsidijoms ir didėjant vidaus vartojimui, importo išstūmimas leistų 10 proc. didinti daugelio prekių gamybą keletą dešimtmečių, nors jau greit žadėjo atsirasti rugių, kiaulienos ir pieno produktų gamybos perteklinė produkcija. Užsitikrinę savo vidaus tikslus, Vokietijos ūkininkai į Europos žemės ūkio bendradarbiavimą ėmė žiūrėti dar skeptiškiau. Jų nuomone, bendros EB kainos būtų žemesnės už Vokietijos, bet aukštesnės negu kitur, šitaip mažėtų vokiškos produkcijos, bet smarkiai didėtų itališkų daržovių, olandiškų pieno produktų ir prancūziškų vynuogių gamyba. Konkurencija Vokietijos ūkininkams labai sustiprėtų. Jei būtų palaikomos aukštos Europos kainos, Vokietijos žemės ūkis nebūtinai nukentėtų, bet tokie rezultatai būtų nepageidautini, nes skatintų didžiulį perteklių visoje Europoje[26].

Rieger, „Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?" in Beate Kohler-Koch, ed., *Europäische Integration* (Opladen, 1996), 416; Fritz Baade, *Der europäische Longterm-Plan und die amerikanische Politik* (Kiel, 1949), 15–17; Ulrich Kluge, „Du Pool Noir au Pool Vert", in Serra, *Il rilancio*, 239–280; Brusse, *West*, 282–283, 289.

[26] Fritz Baade, *Die Deutsche Landwirtschaft in gemeinsamen Markt* (Baden-Baden, 1958), 12–13, 65; Horst Marmulla and Pierre Brault, *Europäische Integration und Agrarwirtschaft* (Munich, 1958), 170; Mahant, *French*, 304–309; Milward, *Rescue*, 302.

Todėl ūkininkai į Sutartį žiūrėjo atsargiai ir ambivalentiškai, tačiau ne priešiškai. DBV viešai kritikavo Sutartį, bet nebuvo jai priešiškos. Stipri Adenauerio rinkiminė padėtis, kuri 1957 m. tapo absoliučia dauguma, suteikė jam autonomiją, tačiau nepaisant to, jo artimiausias padėjėjas nuolat konsultuodavosi su Andreasu Hermesu, *Deutsche Raiffeisenverband* – tradiciškai atsakingos už žemės ūkio prekybos reikalus grupės – vadovu. Hermesas aprobuodavo kiekvieną Vokietijos derybinę poziciją iki ją pateikiant[27]. Vokietija buvo nepaprastai atsargi žemės ūkio reikaluose, reikalavo vienbalsių sprendimų, o abstrakčias taisykles ir sprendimus dėl kainų palaikymo lygio atidėlioti – sprendimus, kurie, kaip matysime trečiame skyriuje, gimdė apskaičiuojamus laimėjimus ir praradimus ir todėl kurstė intensyvią mobilizaciją. 1956–1957 m. DBV apsiribojo ilgo pereinamojo laikotarpio rėmimu, konkurencinių sąlygų suderinimu, kainų pakėlimu kitose šalyse iki Vokietijos lygio ir korporacinių susitarimų, kuriuose Vokietijos ūkininkų grupės, tvirtos aukštų kainų šalininkės, galėtų tiesiogiai kontroliuoti jų politiką.

Vidaus sprendimas: „Prioritetas Europai (...) remiantis tam tikromis ribomis“

Ką mums byloja sprendimų priėmimo procesas Vokietijoje apie santykinę komercinių ir geopolitinių veiksnių įtaką?

1955 m. gegužę svarbiausi ministrai ir pareigūnai susitiko Eicheršeide suderinti Vokietijos poziciją prieš Mesinos susitikimą. Jo pasekmė buvo atviras dviejų frakcijų konfliktas – vienos, besiremiančios ekonominėmis nuostatomis, ir kitos, besivadovaujančios geopolitiniais sumetimais. Pirmajai frakcijai vadovavo Ludwigas Erhardas, ekonomistas liberalas, pasisakantis už globalią laisvąją prekybą[28]. Visą 6-ąjį dešimtmetį Vokietijos vyriausybė, spaudžiama

[27] Apie konsultacijas žr.: Karl Carstens, *Erinnerungen und Erfahrungen* (Boppard am Rhein, 1993), 213; Beate Kohler-Koch, „Beitrag der deutschen Agrarverbände zum Management von internationaler Interdependenz“ (paper, Darmstadt, 1984), 8–9. Hermesas anksčiau buvo DBV vadovas. Tačiau BDV, kaip atrodo, tyliai skeptiškai žiūrėjo į Sutartį, nors vėliau greitai pakeitė poziciją ir pritarė aukštoms kainoms. Kai kas teigia, kad Vokietijos žemės ūkis buvo per mažas, per silpnas ir turintis būti dėkingas CDU už savo įtakingumą, tačiau tai yra ta pati grupė, kuri užsitikrino dosnų Žemės ūkio įstatymą 1955 m. ir vėliau bendrojoje žemės ūkio politikoje reikalaus aukštų kainų.

[28] Apie neseniai pasirodžiusį gerai dokumentuotą tyrimą, atstovaujantį plačiai literatūrai, žr.: Sabine Lee, „German Decision-Making Elites and European Integration: German „Europapolitik“ during the Years of the EC and Free Trade Area Negotiations“, in Anne Deighton,

verslo, rėmė pramonės prekybos liberalizavimą. Erhardas pirmenybę teikė LPE, kurioje visos kitos politikos, tarp jų ir išoriniai muitai, būtų priklausomi tik nuo tarpvyriausybinių konsultacijų ir būtų visiškai pavaldūs esamiems EEBO ir GATT įsipareigojimams. Taigi jis pasisakė prieš „mažosios Europos" muitų sąjungą, turinčią stiprias institucijas baimindamasis, kad tokia sutartis išsirutulios į uždarą prekybos bloką.

Erhardo pozicija siekė toliau, negu norėjo Vokietijos verslas. BDI nerėmė jo siūlymo *vienašališkai* liberalizuoti prekybą. Visą 6-ąjį dešimtmetį Erhardas vienašališkai vedė Vokietijos muitus link žemų tarifų, esančių Beniliukso šalyse, ir ypatingą dėmesį skyrė mažesniems žaliavų ir tarpinių prekių iš užeuropinių šaltinių tarifams. Verslo priešinimasis atitolino, bet nesulaikė Vokietijos bazinių muitų tarifų sumažinimo 20–40 proc. 1955 m. – vienašališko atsivėrimo aktas, kurį vienas komentatorius pavadino „unikaliu atveju prekybos politikos istorijoje". Ekstremalią Erhardo poziciją laisvosios prekybos atžvilgiu parėmė tik maža Laisvųjų demokratų partija (FDP) bei CDU ir SDP mažuma bei saujelė verslininkų; tik nedaugelis kitų viešai siūlė atsisakyti muitų sąjungos[29].

Antroji frakcija, kuriai vadovavo Adenaueris, valstybės sekretorius Walteris Hallsteinas ir Vakarų Europos reikalų departamento direktorius Carlas Ophülsas (vėliau jį pakeitė Karlas Carstensas), atstovavo Užsienio reikalų ministerijai ir Kanclerio biurui. Netrukus po EGB žlugimo Hallsteinas buvo iškėlęs naują politinę Europos integracijos iniciatyvą, kurioje nurodė besikeičiančią Rytų ir Vakarų situaciją, Britanijos svyravimus, EEBO neadekvatumą, VES ir Europos Tarybą bei kylantį jaunųjų vokiečių entuziazmą už Europą. Adenaueris ir Hallsteinas sutiko, kad daugiausia žadantis ekonominis pasiūlymas buvo Monnet planas išplėsti EAPB į naujus sektorius, ypač į atominę energetiką. Adenaueris stengėsi panaudoti kanclerio institucijos galias geopolitiniams tikslams užsitikrinti. Užsienio reikalų ministeriją Adenaueris kontroliavo asmeniškai – jis pats dirbo savo vadovaujamos vyriausy-

---

ed., *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948–63* (London, 1995), 38ff., esp. 44 ff.

[29] Alfred Müller-Armack, *Auf dem Wege nach Europa: Errinerungen und Ausblicke* (Tübingen, 1971), 72. Sumažinimas buvo atliktas suspenduojant tarifų naudojimą, bet paliekant juos knygose kaip daugiašalių derybų įrankį. Taip pat: Müller-Armack, *Wege*, 93–99, 110–111; *Die Zeit* (4 July 1957), 10; Wendy Asbeek Brusse, *West European Tariff Plans, 1947–1957: From the Study Group to the Common Market* (Florence, 1991), 287–293; Giersch, *Fading*, 108; Küsters, *Gründung*, 116–118; Gabriele Brenke, „Europakonzeptionen im Widerstreit: Die Freihandelszonen-Verhandlungen 1956–1958", *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 42, 4 (October 1994), 598, 625; Mahant, *French*, 243–244; von der Groeben, in Serra, *Il rilancio*, 188–189.

bės užsienio reikalų ministru iki 1955 m. – ir čia buvo skiriami jam lojalūs proeuropietiški pareigūnai. Iš jų svarbiausias buvo Hallsteinas, iki tol buvęs ekonomikos profesoriumi bei ėjęs pareigas ir Užsienio reikalų ministerijoje, ir Kanclerio biure.

Šios dvi frakcijos Eicheršeide suformulavo kompromisinę derybų poziciją. Jos esmę sudarė parama muitų sąjungai. Erhardas užsitikrino sutarimą, kad ta sąjunga visiškai atitiks GATT 24 straipsnį ir šitaip neleis kaip nors padidinti muitus trečiosioms šalims. Toliau turėjo būti pradėtos derybos dėl vienokios ar kitokios LPE su kitomis Europos valstybėmis. Sektorinė integracija, pavyzdžiui, transporte, buvo atmesta, išskyrus bendradarbiavimą atominės energetikos srityje – *quid pro quo* už Prancūzijos sutikimą nustatyti ribas išorės muitų tarifams. Erhardas taip pat užsitikrino, kad bus įtraukta konkurencijos (antimonopolinė) politika. Adenaueris pasiekė savo svarbiausiąjį tikslą – paramą Monnet planui kurti atominės energetikos bendriją. Bet, kaip vėliau matysime smulkiau, dar gerokai iki Mesinos susitikimo Vokietijos vyriausybė sutiko, kad Vokietijos pramonė galėtų blokuoti tokį planą, jei jis nebūtų susietas su muitų sąjunga. Todėl Eicheršeide buvo sutarta susieti kuklią Euratomo programą su muitų sąjunga – jungtis pavadinta „Junktim“. Bet net ir tai pasirodė neįgyvendinama. 1957 m. vasarį Vokietijos atominė pramonė vetavo bet kokį susitarimą, kuris suteikė Europos gamintojams monopoliją branduolinių medžiagų srityje, taip ji sužlugdė visą planą.

Tariantis dėl institucijų kompromisas Eicheršeide atmetė Erhardo reikalavimą, kad Vokietija priešintųsi bet kokioms viršvalstybinėms institucijoms, išskyrus konsultacinį komitetą prie Ministrų Tarybos, bet, kita vertus, atsisakė minties apie vienokią ar kitokią neapribotų įgaliojimų valdžią, kokia buvo suteikta EAPB Aukštajai valdymo institucijai. Pagrindiniai sprendimai reikalautų vienbalsio Ministrų Tarybos pritarimo bent jau iš pradžių, kai nepriklausoma patariamoji taryba turi pasiūlymų galią, o koordinuojanti institucija, sudaryta iš aukštų nacionalinių pareigūnų, tvarko kasdienius reikalus. Galiausiai turėtų būti numatytas perėjimas prie kvalifikuotos daugumos balsavimo (KDB), išskyrus jautrias politikos sritis[30]. Šie siūlymai stebėtinai primena šiandienines EB institucijas.

[30] Apie Euratomą žr.: Peter Weilemann, *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft: Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955–1957* (Baden-Baden,1982). Apie ilgalaikę Vokietijos poziciją žr.: Rita Cardozo, „The Project for a Political Community (1952–54)“, in Roy Pryce, ed., *The Dynamics of European Union* (Lndon, 1987), 67–79. Iš pradžių Vokietija pasisakė už „grynai europinę vykdomąją instituciją“. Adenauer, *Erinnerungen*, 233–235, 252–255; von der Groeben, cituotas: Serra, *Il rilancio*, 180–181. Ekonomikos ministerija parėmė oficialų ekonominių sąjungų per visą istoriją tyrimą, kuris nustatė, kad jos paprastai neatlaikydavo ekonominių sukrėtimų, išskyrus atvejus, kai įsitvirtindavo gilesnės ekonominės integracijos būdu.

Visą 6-ąjį dešimtmetį Vokietija atsisakinėjo prisiimti daugiašalius įsipareigojimus liberalizuoti žemės ūkį, taip pat derybas dėl sektorių EEBO ir blokuodavo nepalankių dvišalių susitarimų idėjas, ypač su Prancūzija ir Olandija. Tiesą sakant, pats Adenaueris buvo linkęs svarstyti žemės ūkio įtraukimą remiant Europos integraciją, nors Erhardas į tokią nuolaidą žiūrėjo šiek tiek skeptiškai. Kai Olandijos žemės ūkio ministras Sicco Mansholtas pasiūlė žemės ūkio ir pramonės liberalizavimą kaip dalį nelemtų EGB derybų, vykusių prieš trejus metus, Adenaueris, visomis išgalėmis siekęs išgelbėti Gynybos bendriją, olandams pareiškė, kad žemės ūkio integracijos aukas gausiai atlygins kitų sričių ekonominiai laimėjimai. Tačiau Adenauerio pasirengimas daryti nuolaidas žemės ūkyje dar turėjo būti perkeltas į politiką. Eicheršeide žemės ūkio ir ekonomikos ministrai leido įtraukti žemės ūkį į Vokietijos pasiūlymus kaip priemonę laimėti Prancūzijos paramą, nors, tebežvairuojant į ūkininkų interesus, nebuvo suformuluota jokių konkrečių nuostatų[31].

Eicheršeido kompromisas liko Vokietijos pozicijos pagrindu iki pat derybų pabaigos. Adenaueris vis bandydavo gauti didesnių nuolaidų. 1956 m. sausį jis netgi pasinaudojo kanclerio konstitucinėmis galiomis užsienio politikoje (*Richtlinienkompetenz*) ir pareikalavo, jog žemės ūkis ir pramonė „pasiaukotų" vardan geopolitinių tikslų, tarp jų glaudesnių ryšių su Prancūzija ir Europos institucijomis, turinčiomis realią autonomiją, pirmiausia branduolinės energijos srityje. Tačiau tai nepadėjo pakeisti kompromiso. Savo ruožtu Erhardas siekė įstumti į aklavietę Prancūzijos ir Vokietijos derybas dėl socialinės politikos, bet to jam neleido padaryti kancleris, kuris surengė aukščiausiojo lygio susitikimą su savo Prancūzijos partneriu[32].

Apskritai Adenaueriui pavyko (bet tik labai nežymiai) pakeisti politiką pagal savo geopolitinius tikslus, ypač siekiant glaudesnių santykių su Prancūzija. Kaip Vokietijos diplomatai yra sakę savo partneriams, jis suteikė,

[31] Kluge, „Pool", 268; Pierre Brault, *Europäische Integration und Agrarwirtschaft* (Munich, 1958), 34–36. Hallsteinas vėliau pastebėjo, kad vokiečiai atmetė sektorinę integraciją, kadangi pagal ekonominius kriterijus ji buvo „nenaudinga, ir netgi žalinga". Miriam Camps, *Britain and the European Community, 1955–1963* (Princeton, 1964), 32n. Adenaueris atmetė dvišales nuolaidas žemės ūkyje Skandinavijos šalims. Milwardas žemės ūkio ministro Lübke's paramą priskiria išimtinei jo paramai Adenauerio užsienio politikai, tačiau ši nuomonė remiasi vien JAV stebėtojų įspūdžiais. Milward, *Rescue*, 310. Anksčiau pateiktas Carstenso liudijimas teigia kitokį aiškinimą.

[32] Mahant, *French*, 231, taip pat 58; Küsters, *Gründung*, 117–120, 130, 201, 423; Lee, „German", 50; Adenauer, *Erinnerungen*, 253ff.; von der Groeben, cituojamas: Serra, *Il rilancio*, 179; Baade, *Deutsche*, 17, 23, 25.

„griežtai apibrėžtos politikos, prioritetą europiniam sprendimui, o ne kitoms alternatyvoms."[33] Kaip pripažino ir pats verslas, jei nebūtų buvę geopolitinių tikslų, Vokietija tikrai būtų parėmusi britų siūlomą LPE, ir toks pasikeitimas smarkiai paveiktų derybų rezultatus. Tačiau visose kitose srityse Adenauerį labai stipriai varžė verslo spaudimas. Vokietija priešinosi konkrečioms nuolaidoms žemės ūkyje ir buvo nesukalbama atominės energetikos (svarbiausios Adenaueriui) srityje bei transporte. Nors Adenaueris, ignoruodamas Erhardo prieštaravimus, rėmė kvazikonstitucines institucijas, Komisijos autonomijos matą, bei KDB, šių nuostatų jis neišplėtė nė vienai iš tų sričių, kuriose Vokietija tuo metu buvo pažeidžiama – tokioms kaip transporto, žemės ūkio ir atominės energijos politikų kūrimas. Be to, Adenaueris atsisakė judėti pirmyn, kol nebus iki galo išspręsti likę teritoriniai klausimai – pirmiausia Saro klausimas.

Derybos ir ratifikavimas vyko be sutrikimų. Kaip ir Prancūzijoje, derybas koordinavo tarpministerinis komitetas, susitikdavęs kas savaitę, nors jo sudėtis buvo didesnė. Asmeninis Adenauerio autoritetas kartu su CDU ir CSU dauguma Bundestage bei Socialdemokratų partijos parama nuslopino opoziciją[34]. Vyriausybė užsitikrino, kad nuostatas dėl suvienijimo, ypač straipsnius dėl prekybos tarp abiejų zonų, remtų SDP. SDP parlamento frakcijos atstovas paaiškino, kad jo partija Sutartį remia todėl, kad, EB priešingai negu EAPB ir EGB, nekėlė esminių geopolitinių klausimų, o jos socialinė ir ekonominė politikos buvo pageidaujamos[35]. Iš centristinių partijų tik FDP ir keletas pavienių SDP narių, tarp jų Helmutas Schmidtas, balsavo prieš Sutartį bijodami, jog ji užkirs kelią Britanijai, subsidijuos žemės ūkį ar kliudys suvienyti Vokietiją. Visą kitą opoziciją eliminavo nuosaikios nuolaidos SDP dėl Vokietijos suvienijimo. Priešingai negu EAPB ir EGB, SDP keliamos perginklavimo ir suvienijimo problemos vaidino nežymų vaidmenį. Savo ruožtu Erhardas buvo atvirai kritiškas – vienoje kalboje jis muitų sąjungą palygino su šarvuotu automobiliu, turinčiu per menkus stabdžius ir per silpną variklį. Vėliau jis nusileido kancleriui ir Bundestage lojaliai parėmė Sutartį[36].

[33] Werner Maihofer, *Noi si mura*, Europos universiteto instituto rinktiniai darbų pranešimai (Firenze, 1986), 605; Küsters, *Gründung*, 68ff.

[34] Felix von Eckardt, *Ein unordentliches Leben: Lebenserinnerungen* (Düssledorf, 1967), 325; Küsters, *Gründung*, 446–448, 481–482, 470–472; Interviu su Karlu Carstensu, EC Archives No. 26/8, 1–3.

[35] Budestag, *Stenographische Berichte* 13314ff.

[36] Küsters, *Gründung*, 423, taip pat 450. Taip pat Lodge, *European*, 24.

Prancūzija: atsargus ekonomikos liberalizavimas

1955–1957 m., valdant vienai kitą keitusioms Edgaro Faure, Guy Mollet ir Maurice Bourgès-Maunoury vyriausybėms, Prancūzija atsargiai rėmė muitų sąjungą, tačiau jos pozicija dėl kitų klausimų buvo nevienoda: ypač stipri parama bendrajai žemės ūkio politikai ir bendradarbiavimui atominėje energetikoje, atsargus pritarimas prekybos liberalizavimui bei tulžingas priešinimasis bet kokiai paneuropinei LPE. Institucijų srityje Prancūzija svyravo ir nuosekliai siekė išsaugoti institucines apsaugos išlygas prieš nekontroliuojamą liberalizavimą. Nuo 1956 m. rugsėjo Mollet vyriausybė vos neatsisakė bendradarbiavimo atominėje energetikoje ir stūmė greitą susitarimą dėl muitų sąjungos bijodama, kad politinė ar ekonominė krizė atims iš jos mandatą. Ratifikavimas Nacionaliniame susirinkime galų gale baigėsi santykinai tvirta balsų dauguma: 342 prieš 239; beveik vienbalsiai jį parėmė krikščionys demokratai ir socialistai, stipriai rėmė konservatoriai ir radikalai, parėmė skilę golistai ir „prieš" balsavo komunistai bei kraštutiniai dešinieji pužadistai. Kaip būtų galima geriausiai paaiškinti tokį prioritetų pasirinkimą?

Dauguma komentatorių sutaria, kad Prancūzijos politikai didžiausią įtaką darė geopolitinės idėjos ir interesai. Kaip ir EAPB atveju, teigia jie, EB buvo priemonė susaistyti Vokietiją Europoje ir padaryti negalimą karą Europoje ateityje. Sueco krizė, tvirtino daugelis, parodė prancūzams, kad kolonijinė imperija yra neapginama ir kad Prancūzijos pirmasis sąjungininkas prieš Vokietiją yra nepatikimas. Anksčiau cituotas itin detalus to laikotarpio tyrimas Sutartį vadina Sueco krizės sukeltu „istoriniu atsitiktinumu". Kiti nurodo tokių politikų kaip Guy Mollet, Monnet, Veiksmų komiteto nario, kurio vyriausybė vedė derybas, proeuropinius įsitikinimus.

Tačiau dauguma įrodymų liudija, kad Prancūzijos politikams tokie pat ar netgi svarbesni buvo prekybiniai, o ne geopolitiniai interesai ar idėjos. Pagrindiniai prekybiniai reikalavimai ir lemiama parama ratifikuojant Sutartį atspindėjo ne geopolitinius, o prekybinius motyvus. Apibrėžiant susitarimo turinį ir siekiant, kad jis būtų ratifikuotas parlamente, ūkininkų spaudimas buvo lemiamas. Nuo pat 1949 m. jie aktyviai rėmė integraciją. Pramonininkai dvejojo, ar sutikti su liberalizavimu be devalvavimo ir atskirų sąlygų užjūrio teritorijoms, todėl jie reikalavo apsaugos išlygas ir kitas nuolaidas įtraukti į vyriausybės derybinę poziciją beveik pažodžiui. Gal geopolitinė ideologija labiausiai ir paaiškina aktyvią Mollet vyriausybės narių paramą Sutarčiai, bet net ir šiuo atveju pusiausvyrą palaikė pragmatikai, tokie kaip užsienio reikalų ministras Christianas Pineau ir Robertas Marjolin'as. Šie Mollet vyriausybės „geopolitikai" tiek pat ar net labiau siekė išvengti ekonominės izoliacijos ir tik po to užsitikrinti geopolitinius aljansus. Dauguma geopolitinių argumentų – net paties Mollet probritiški instinktai –

orientavo *prieš* bendradarbiavimą su Vokietija; tačiau su Britanija joks ekonominis susitarimas negalėjo būti pasiektas. Apskritai, palyginti su katastrofišku EGB žlugimu vos prieš keletą metų, būtent antraeilis geopolitinių interesų ir idėjų vaidmuo lėmė greitas derybas ir ratifikavimą. Kaip ir Vokietijoje, daugelis galimų parlamentinių oponentų – pirmiausia socialistai ir golistai – nusprendė, kad geopolitinė rizika nedidelė, ir balsavo remdamiesi savo ekonominiais interesais[37]. To pasekmė buvo atsargi stipri parama bendradarbiavimui atominės energetikos ir žemės ūkio sektoriuose, saikinga parama pramoninei muitų sąjungai ir beveik vieningas pasipriešinimas laisvosios prekybos erdvei.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: ar Prancūzija „pakankamai stipri izoliacijai"?

6-asis dešimtmetis buvo Prancūzijos geopolitinės fermentacijos laikotarpis. Vokietijos galios didėjimas, dekolonizacijos perspektyva ir EGB žlugimas sukėlė diplomatinės izoliacijos baimę. Prancūzijos sprendimas paremti Romos sutartį, kaip pastebi vienas istorikas, sutelkė „mažiau dėmesio į pritarimo sąlygas (...) ir daugiau dėmesio į nepritarimo išlaidas ... [Prancūzija] būtų pastūmėta ir į ekonominę, ir į užsienio politikos izoliaciją"[38]. Réne Mayeris EGB diskusijoje paklausė: „Jei Prancūzija nėra pakankamai stipri Europos politikai, ar ji pakankamai stipri izoliacijai?"[39] Šis susirūpinimas išvengti izoliacijos rėmėsi ekonominiais interesais ir keturiais galimais geopolitiniais motyvais: proeuropine ideologija, „Vokietijos problemos" valdymu, Prancūzijos, kaip didžiosios valstybės, išsaugojimu ir parama jos branduolinei programai. Kiekvienas iš tų motyvų buvo neapibrėžtas: ragino ir pritarti Sutarčiai, ir jai prieštarauti. Tačiau, bent jau iki Sueco krizės 1956 m. rugsėjį, o gal ir po jos geopolitiniai motyvai lenkė Prancūziją prieš Europos integraciją.

Pirmojo geopolitinio motyvo – Vokietijos problemos – vaidmuo vidaus debatuose buvo labai menkas – tai buvo ryškus kontrastas sprendimams apie EAPB ir EGB. Maurice'as Faure, vyriausybės atstovas Europos klausimais, Nacionaliniame susirinkime įrodinėjo, kad EB susies Vokietiją su Vakarais „tūkstančiais mažų saitų" ir šitaip sumažins prancūzų bei vokiečių konflikto galimybę ar vokiečių ir sovietų suartėjimą. Tačiau kontrargumentai, konkrečiai – kad Sutartis izoliuos Prancūziją nuo jos tikrojo sąjungininko Britanijos arba palengvins Vokietijos ekonominį įsivyravimą Prancūzijos atžvilgiu, buvo

[37] Panašią interpretaciją žr.: Lynch, *France*.

[38] Lynch, *France*, 178.

[39] Gérard Bossuat, *Le France, l'aide américaine, et la construction européenne, 1944–1954* (Paris, 1992), 2:898.

kur kas platesni. Apskritai apie geopolitines problemas mažai diskutavo net golistai, kuriems Vokietijos dominavimas turėjo būti ypač nepriimtinas[40].

Antrasis geopolitinis veiksnys, turėjęs remti Sutartį, buvo poreikis finansuoti Prancūzijos branduolinio ginklo programą, kurią slaptai pradėjo Faure ir Mollet vyriausybės. Prancūzijos vyriausybės nariai rėmė nekarinį bendradarbiavimą branduolinės energetikos srityje, tai buvo Monnet iškeltas tikslas – kaip priemonė finansuoti karines programas. Todėl Prancūzijos siūlymuose bendradarbiauti atominės energetikos srityje buvo ir *de facto* prancūzų monopolijos įkūrimas tiekiant kai kurias pagrindines branduolines medžiagas; tai veiktų kaip Prancūzijos branduolinės plėtros „subsidijavimas". Pirmaisiais derybų metais, iki 1956 m. vidurio, Euratomo sukūrimas buvo suvokiamas kaip vien Prancūzijos tikslas; jį rėmė net golistai. Tačiau, kaip vėliau matysime, mažai kas beliko Euratomo derybų pabaigoje, ir tai mažina tokių samprotavimų svarbą.

Trečiasis geopolitinis veiksnys, kuris taip pat galėjo būti naudingas Sutarčiai, buvo proeuropinė ideologija. Tiksliau sakant, Prancūzijos politikoje, paimtoje kaip visuma, proeuropinė ideologija neteikė stiprios paramos EB. Europos federalistų judėjimas Prancūzijoje buvo kuklus ir susidurdavo su aistringais oponentais. Nacionaliniame susirinkime tik maža Krikščionių demokratų partija (*Mouvement Républicain Populaire*, MRP, Monnet partija) visą laiką rėmė viršvalstybines institucijas ir federalinius projektus. Tačiau net ir MRP neveikė remdamasi vien tik ideologiniais motyvais. Pačioje 5-ojo dešimtmečio pabaigoje partija netikėtai priėmė europinį federalizmą siekdama, kaip atrodo, sėkmingiau įgyvendinti jos daugiausia kaimiškųjų rinkėjų visumos ekonominius interesus ir ugdyti antikomunistinį internacionalizmą nemažoje ją remiančių darbininkų dalyje[41]. Perėjusi į proeuropines pozicijas Romos sutarties atžvilgiu, po EGB prie MRP prisidėjo Socialistų partija, kurioje Mollet iš naujo įkūrė proeuropinę poziciją. Tačiau Socialistų partijos retorika buvo labiau pragmatinė, o ne ideologinė; socialistai Europą laikė kaip labiau ekonomiškai neišvengiamą negu politiškai pageidautiną.

[40] Mahant, *French*, 160; Gerhard Kiersch, *Parlament und Parlamentarier in der Außenpolitik der IV Republik* (Berlin, 1971), 302; Küsters, *Gründung*, 419–421; Mahant, *French*, 85–97.

[41] Iki 1948 m. MRP lyderiai išjuokdavo Europos judėjimą kaip idealistinį. Pierre Guillen, „Le MRP et l'union économique de l'Europe, 1947–1950", Jean-Paul Brunet, „Le MRP et la construction européenne, 1955–1957", ir Pierre Letamendia, „La place des problèmes européens dans la vie interne du parti sous la IVe Republique", visi kn.: Serge Berstein, Jean-Marie Mayeur, and Pierre Milza, eds., *Le MRP et la construction européenne* (Paris, 1993), 109–110, 131–134, 240. R. E. M. Irving, *Christian Democracy in France* (London, 1973), 179–181, 191ff, teigia, kad pagrindinės priežastys, dėl ko MRP parėmė muitų sąjungą, buvo ekonominės ir socialinės.

Bet šias dvi partijas labiau persvėrė nesutaikomi ideologiniai oponentai politinio spektro pakraščiuose, pužadistai ir komunistai, visiškai priešiški EB ir dėl ekonominių, ir dėl politinių priežasčių. Pamatinis šalininkų pasiskirstymas Susirinkime buvo truputį mažiau palankus už tą, kuris balsavo prieš EGB. Golistus pakeitė komunistai ir pužadistai, kurie dar labiau priešinosi Europai, ir MRP įtaka sumažėjo. Todėl teigiamą rezultatą balsuojant dėl EB, palyginti su tuo, kas nutiko balsuojant dėl EGB, nulėmė pasikeitusi centro dešiniųjų ir centro kairiųjų partijų elgsena: EGB vienijo golistus, esančius opozicijoje, ir suskaldė SFIO, radikalus ir konservatorius, o EB vienijo SFIO (reorganizuotą Mollet) savo naudai, užsitikrino stiprią konservatorių paramą ir suskaldė golistus bei radikalus. Taigi, turint galvoje socialistų paramą vyriausybei, pusiausvyrą Susirinkime nustatė centro dešiniosios partijos – radikalai, konservatoriai ir golistai. Kaip vėliau matysime, jų pozicija labiau išreiškė ekonominius, o ne geopolitinius interesus[42].

Todėl jei proeuropinė ideologija ir buvo svarbi, tai ne dėl palankaus skilimo parlamente, o dėl to, kad Faure, Mollet ir Bourgès-Maunoury vyriausybės, kurioms dirbant, buvo deramasi dėl Sutarties ir ji ratifikuota, buvo proeuropietiškos. Mendès-France'o vyriausybė, kurios vangi parama pasmerkė EGB nesėkmei, siekė (jo paties žodžiais) „pusiausvyros politikos Europoje, o ne Europos politikos". Žymus pokytis įvyko, kai Mendès-France'ą pakeitė Edgaras Faure ir po to Mollet, kurie, manoma, šalyje ir užsienyje atvėrė langą tolesnei integracijai.

Faure, kuris vyriausybei ėmė vadovauti 1955 m. pradžioje, buvo „pragmatinis" europietis. Praeityje jis ne kartą siūlė ir rėmė prekybos liberalizavimo planus, tačiau turėjo būti atsargus, nes keturi jo ministrai buvo golistai. Esant bet kokiai europinei iniciatyvai, ją iš principo būtų rėmusi proeuropietiškoji MRP, tačiau pusiausvyrą vyriausybėje palaikė saikingieji – politiškai iš esmės teigiamai žiūrėję į integraciją, bet skeptiški, asmeniškai net priešiški tokiems federalistams kaip Monnet, kurį Faure vadino „labiau mistiku, o ne pragmatiku"[43]. Kad nuramintų proeuropiečius, Faure paskyrė Pinay, nepri-

[42] Apie partijas žr.: Mahant, *French*, ypač 160–162; ir Kiersch, *Parliament*, passim. Skeptiškesnį požiūrį į socialinę ir ekonominę paramą žr.: Küsters, *Gründung*,131. Po sutarties pasirašymo ir prieš ją ratifikuojant Mollet nurodė SFIO surengti „propagandinį mūšį, detoksikavimo ir parengimo darbą" ratifikavimui užtikrinti: „Mus puls, nes darbdaviai, amatininkai ir ūkininkai nejudės taip greitai, kaip reikėtų, kad prisiderintų prie naujo pasaulio, kuriam mes atsiveriame". Réne Girault, „Decision Makers, Decisions, and French Power", in Nolfo, *Power*, 69ff; Pierre Guillen, „Europe as a Cure for French Impotence?" in Nolfo, *Power*, 516. Taip pat Cardozo, „Project", 57; Mahant, *French*, 85–97,137,145ff, 171ff.

[43] Edgar Faure, *Mémoires* (Paris, 1984), 2:212; Gerard Bossuat, *L'Europe des Francais 1943–1959: La IVe Republique aux sources de L'Europe communautaire* (Paris, 1996), 264–266.

klausomą ir taip pat pragmatiką, artimą Patronatui, užsienio reikalų ministru. Jis pasiuntė Pinay į Mesiną su instrukcijomis remti Euratomą, bet ne Bendrąją rinką. Olivier Wormseris, Užsienio reikalų ministerijos patarėjas, lydėjęs Pinay, įspėjo jį nerizikuoti susilaukti dar vieno atviro veto žlugus EGB. Mesinos susitikimas, kaip vėliau matysime, baigėsi sėkmingai tik todėl, kad Pinay po vėlyvo naktinio pokalbio su Spaaku nepaklausė Faure nurodymų ir parėmė abi iniciatyvas[44].

Socialistų partijos atgimimas 1956 m. sausio mėnesio rinkimuose kartu su ekstremistiniais Europos oponentais kairėje ir dešinėje iš pradžių buvo laikomas derybų nesėkme. Tačiau Mollet vyriausybė faktiškai rėmė Europą stipriau negu jos pirmtakė. Pats Mollet, Europos reikalų ministras 1950–1951 m., Europos Tarybos pirmininkas 1954–1956 m. ir netrukus Monnet veiksmų komiteto Europai narys, buvo pakviestas sudaryti vyriausybę būtent kaip tik dėl to, kad buvo laikomas „europiečiu". Jo inauguracinė kalba rėmėsi Monnet idėjomis – ypač remiant Euratomą. Užsienio reikalų ministru Mollet pasirinko kitą santykinį proeuropietį Christianą Pineau, tačiau tik po to, kai mestelėjo idėją į šį postą paskirti euroskeptiką Mendès-France'ą – nors neįrodyta, kad taip jis apgalvotai siekė paveikti europinę politiką. Daugelis paskirtų aukštų pareigūnų, tarp jų Maurice Faure ir Robertas Marjolin'as, buvo palankūs Europai, pirmasis labiausiai dėl politinių, antrasis – beveik vien dėl ekonominių motyvų. Kai kurių proeuropiečių atžvilgiu EB, pastebi Miriam Camps, suteikė galimybę „ištaisyti jų pačių autoritetui ir pozicijai padarytą žalą kai jie atmetė EGB"[45]. Be to, Mollet vadovavo vyriausybei, kurioje nebuvo nei golistų, nei komunistų.

Ketvirtasis ir paskutinis geopolitinis interesas buvo Europos integracijos įtaka Prancūzijos, kaip didžiosios valstybės, statusui – argumentas, po 1956 m. lapkričio susijęs su Sueco krize. Tuo laikotarpiu nacionalinis nuosmukis ir galimybė atsinaujinti nuolat kartodavosi Prancūzijos politinio elito kalbose. Dekolonizacija ir karas Alžyre 6-ojo dešimtmečio pabaigoje buvo pačios aštriausios Prancūzijos užsienio politikos problemos, smarkiai gožiančios Europos integraciją. 6-ojo dešimtmečio viduryje dvi atsinaujinimo alternatyvos

[44] François Duchêne, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (New York, 1995), 280–282; interviu su Émile Noël (EC Archives, Fiesole, 26–27, 1988), 10. Cf. Interviu su Jeanu Sauvagnargues'u, tuo metu buvusiu Pinay asistentu, kuris Vokietijos politinį susaistymą su Vakarais laiko „fundamentalia idėja" (EC Archives, Fiesole, 26–34, 1987–1988), 6, 11. Plačiau: Christian Pineau ir Maurice Faure in Serra, *Il rilancio*, 281–282, 287; Milward, *Rescue*, 209–211; Cardozo, „Project", 55–57; Wilfried Loth, „The French Socialist Party, 1947–1955", ir Denis Lefevre, „The French Socialist Party, 1954–1957", in Griffiths, ed., *Socialist Parties*, 25–26, ypač 43–47; Lynch, *France*, 170–172.

[45] Camps, *Britain*, 29. Taip pat: Noël Interview, 7–8, 11.

buvo labai panašios į tas, kurios buvo siūlomos ir Britanijai: arba stiprinti imperiją, tai dažnai buvo siejama su anglų ir prancūzų aljansu, arba judėti Europos vienijimosi link. Tiesą pasakius, kai kas priešinosi Europos integracijai, nes čia matė grėsmę imperijai. Greitai pasklido jau anksčiau Prancūzijos oficialiųjų sluoksnių plėtotas požiūris, kad karinės ir finansinės imperijos išlaidos vienai Prancūzijai yra nepakeliamos ir kad aljansas su Britanija mažai tepadėtų. Vyriausybė įtikinėjo, kad ekonominis bendradarbiavimas su Europos žemyno šalimis buvo vienintelis likęs būdas išlaikyti glaudžius santykius su dabartinėmis ir ankstesnėmis kolonijomis patiriant pakeliamas finansines sąnaudas.

Kalbant apie Prancūzijos, kaip didžiosios valstybės, problemą, dažnai prisimenama Sueco krizė – tai dažniausiai girdimas geopolitinis argumentas. Sueco krizė – kurioje Britanija, spaudžiama JAV, pasitraukė iš bendrų veiksmų nepasitarusi su Prancūzija – kaip buvo galima manyti, derybų pusiaukelėje, rodė, kad Prancūzija turėtų keisti geopolitinę strategiją. Ėmė smelktis idėjos apie Europos „trečiąją jėgą". Žinome, kad tai, jog britai paliko prancūzus Sueco krizės metu, asmeniškai labai smarkiai paveikė Mollet. Krizė buvo aptariama parlamento debatuose. Dažnai stebino stulbinantis laiko sutapimas: 1956 m. lapkričio 6 d. įvyko persilaužimas diskusijose akis į akį su Adenaueriu ir Anthony'o Edeno skambutis, pranešęs Mollet apie vienašalį Britanijos sutikimą nutraukti ugnį. Kai kurie šalininkai taip pat tvirtino, jog pasirašiusi Sutartį Prancūzija sustiprins savo orumą ir nepriklausomybę nuo supergalybių[46].

Ekonominis interesas: „bet kuri Prancūzijos vyriausybė privalėjo ginti bendrąją žemės ūkio politiką"

Po Ketvirtosios respublikos politinių sūkurių Prancūzijos pramonė buvo nepaliaujamai modernizuojama. Sparčiai didėjo ilgalaikės investicijos ir augo pramonė; abu procesai buvo susiję su sparčia pramonės gaminių prekybos plėtra Europoje[47]. Eksporto į Europą padidėjimas dvigubai 1953–1957 m. laikotarpiu atsvėrė sparčiai mažėjančią kolonijinę prekybą. 1953 m. 37 proc. Prancūzijos eksporto teko franko zonai ir 19 proc. – Šešeto grupei; jau 1962 m.

[46] Küsters, „West Germany's Foreign Policy", 71. Plačiau: Lynch, *France*, 129–145, 170–178, 180; Mahant, *French*, 97ff, 113ff, 117, 119ff, 136ff. Išsamesnį aptarimą žr. žemiau.

[47] Phillip M. Williams, and Martin Harrison, *Politics and Society in de Gaulle's Republic* (Garden City, N. Y., 1971), 426.

tie skaičiai apsivertė; šią tendenciją prancūzų pareigūnai ir verslininkai pastebėjo dar 6-ojo dešimtmečio viduryje. Didysis verslas ėmė reikalauti mažesnių mokesčių ir socialinių išlaidų, kainų kontrolės panaikinimo, mažesnio valstybės kišimosi į kapitalo rinkas ir, be abejo, prekybos liberalizavimo. „Didelių gamybos mastų verslas", kaip pastebėjo vienas tyrėjas, „dabar tiki, jog jo interesas yra žemesnės kainos, gamybos apimčių augimas ir platesnės rinkos"[48]. Tačiau pervertinta valiuta ir kartkartėmis susidarantis prekybos balanso deficitas daugelį Prancūzijos pramonės šakų darė nekonkurencingas. To pasekmė buvo lėtas paramos liberalizavimui augimas: priešinimasis EAPB spaudžiant protekcionistiniams elementams chemijos, plieno ir metalo apdirbimo sektoriuose, kurie 1950–1951 m. surengė piktą kampaniją prieš EAPB antikartelines nuostatas nepaisant įmonių, vartojančių tas pagrindines pramonines medžiagas, prieštaravimų; nesėkmingai pasibaigusios pastangos pasiekti vidaus susitarimą dėl Prancūzijos–Vokietijos sutarties arba dėl ekonominių EGB nuostatų 1953–1954 m. ir sąlyginė parama EB 1956-aisiais.

Paties verslo pasiskirstymas atspindėjo išorinį konkurencingumą. Pirmiausia liberalizavimą rėmė eksportuotojai ir bankininkai tokiuose sektoriuose kaip elektros mašinų ir automobilių gamyba, kuriuose tokios bendrovės kaip *Renault* planavo eksporto ekspansiją[49]. Liberalizavimą taip pat rėmė popieriaus, chemijos pramonės ir medienos prekių gamintojai, kurie baiminosi tik JAV, JK ir Skandinavijos konkurencijos. Bet didžioji Prancūzijos pramonės dalis liko skeptiška. Tekstilės, plieno ir mašinų gamintojų asociacijos, taip pat ypač triukšmingi medvilnės perdirbėjai, komunalinių paslaugų teikėjai ir metalo apdirbimo pramonės atstovai jautė stiprią Šešeto konkurenciją. Muitų sąjungai priešinosi smulkiojo verslo atstovai, kurių sektorius Prancūzijoje buvo santykinai didesnis negu kitose Šešeto grupės šalyse. Ši opozicija turėtų būti apibūdinta kaip kilusi ne dėl konkurencingumo, bet dėl makroekonominių sąlygų: Prancūzijoje darbo sąnaudos buvo santykinai didelės. Stebėtojai įspėjo, kad tol, „kol Prancūzijos frankas neįgaus realesnės vertės, mažai šansų išsklaidyti Prancūzijos pramonės būgštavimus dėl užsienio konkurencijos"[50].

[48] Charles Kindleberger, cituojamas kn. F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe, 1945–1967* (Stanford, 1968), 395n.

[49] Iki 1956 m. spalio didžiosios automobilių, televizijos ir radijo bei medvilnės perdirbimo įmonės jau buvo padariusios svarbiausias investicijas ir tikėjosi, kad bendroji rinka bus įgyvendinta.

[50] Carol Levy Balassa, „Organized Industry in France and the European Common Market: Interest Group Attitudes and Behavior" (Ph. D. diss., Johns Hopkins University, 1978), 93–94. Apie sektorinius prioritetus žr.: Erling Bjol, *La France devant l'Europe: La Politique européenne de la IVe République* (Copenhagen, 1966), 264, 387, 40–405, Appendixes; Balassa,

Didžiausia Prancūzijos verslo asociacija *Conseil National du Patronat Français (CNPF)*, vadovaujama George'o Villierso, atsargiai slinko link paramos muitų sąjungai net dar iki to laiko, kai tai ėmė formaliai daryti vyriausybė. 1956 m. balandį susitikime su vyriausybe dauguma privataus sektoriaus atstovų pasisakė prieš muitų sąjungą; bet jau 1956 m. liepą Villierso dėka CNPF tapo jos šalininke. Po to CNPF sudaryta grupė kas dvi savaitės susitikinėdavo peržiūrėti derybų eigą ir aptardavo vyriausybės siūlymus. Ratifikavimo išvakarėse keletas asociacijų sukritikavo kai kurias nuostatas, tačiau tik tekstilės pramonės atstovai liko visiškai priešiški[51].

Verslo strategijos pokytis pirmiausia buvo susijęs su tuo, kad vyriausybė sutiko su šešių sąlygų paketu, kurį pateikė Villiersas. CNPF reikalavo, kad liberalizavimas vyktų lėtai, nacionalinės vyriausybės išlaikytų apsaugos išlygų pasirinkimo, specialių importo ir eksporto mokesčių, atsakomybę ribojančių straipsnių bei veto teisių kontrolę. Pagalba Prancūzijos kolonijoms atneštų naudos mažiau konkurencingiems gamintojams. Siekiant sumažinti konkurencingumo problemas, pirmesnis fiskalinės naštos ir socialinių įstatymų suderinimas (seniai keliamas netgi stipriausių Europos šalininkų reikalavimas) buvo laikomas geriausia franko devalvavimo alternatyva. Kai valdžioje buvo socialistų vyriausybė, šalyje devalvavimas buvo toks nepopuliarus, kad verslo atstovai apie tai viešai net neužsiminė[52].

„Organized", 83ff, 111, 119; Henri Weber, *Le Parti des patrons: Le CNPF (1946–1986)* (Paris, 1986), 100ff. Mahant, *Frenchi*, 178ff, 206; cf. Robert Frank, „The French Alternative: Ecnomic Power through the Empire or through Europe?" in Nolfo, *Power in Europe*? 160–173. Pasiūlytam Prancūzijos ir Italijos laisvosios prekybos erdvės planui, atitinkančiam ekonominius interesus, pasipriešino tekstilės, žemės ūkio ir maisto pramonės sektoriai, o parėmė chemijos, mašinų gamybos ir popieriaus pramonės šakos. Pierre Guillen, „Frankreich und der europäische Wiederaufschwung. Vom Scheitern der EVG zur Ratifizierung der Verträge von Rom", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 28:1 (1980), 16–18. Profsąjungos tuo požiūriu neatrodė labai vieningos. Socialistų *Force Ouvrière*, daugiausia atstovaujanti protinio darbo darbuotojams, kurių daugelis dirbo viešajame sektoriuje, sekė paskui vyriausybę; centristiniai CFTC ir CGC buvo nusiteikę nevienareikšmiškai; tik komunistų CGT požiūris buvo atvirai neigiamas. Mahant, *French*, 179–181, 206; interviu su Maurice Faure (EC Archives, Fiesole, INT 29/3, 1984), 3; Henry W. Ehrmann, *Organized Business in France* (Princeton, 1957), 403–406, 408, 419; Guillen, „MRP", 142–144.

[51] Bjol, *France*, Appendix.

[52] Kaip galima spręsti, nėra jokių tiesioginių įrodymų, remiančių Balassa tvirtinimą, jog verslas, kaip EAPB atveju, nematė jokios alternatyvos susitarimui aprobuoti, nes vyriausybinė koalicija buvo labai galinga ir todėl siekė kompromiso. Vyriausybė išpildė beveik visus verslo reikalavimus, ir, kaip vėliau matysime, buvo manoma, kad netgi šiuo atveju Sutartis galėjo būti neįgyvendinta. Balassa, „Organized", 93–94; Mahant, *French*, 178ff, 195ff.

Priešingai negu žemės ūkyje, gamintojų pritarimą pramonės liberalizavimui nereikėtų laikyti vien tik kaip siekį patekti į Vokietijos ir Beniliukso rinkas. Vienašalė Vokietijos politika jau padarė muitus mažus ir pastovius. CNPF pasiryžimas remti liberalizavimą taip pat atspindėjo susirūpinimą dėl ekonominės izoliacijos. Prancūzų gamintojai ir valdžios atstovai siekė apsaugoti ir išplėsti prioritetines sąlygas prekyboje su Vokietija, kai ji suklestėjo veikiant nekonvertuojamų Europos valiutų sistemai – Europos mokėjimų sąjungai (EPU). Kartu su kitomis šalimis, vadovaujant Vokietijai ar Britanijai, kurios tikriausiai buvo linkusios liberalizuoti prekybą artėjant krizei EPU viduje, daugelis verslininkų buvo įsitikinę, kad vienoks ar kitoks prekybos liberalizavimas yra neišvengiamas ir verslas turėtų siekti geriausio galimo sprendimo[53]. Muitų sąjunga buvo prioritetinė pirmiausia ir labiausiai dėl to, kad tai būtų alternatyva, jei Prancūzija nebūtų priimta arba atskirta nuo Anglijos ir Vokietijos LPE. Vienas stebėtojas pažymėjo, kad „pirmą kartą istorijoje CNPF (...) buvo visiškai vienmintė – priešindamasi bet kokiai ELPA“[54]. Didžiojo verslo prioritetai puikiai derėjo su daugelio, nors jokiu būdu ne daugumos, Prancūzijos ekonomikos pareigūnų interesais, kurie vis labiau ekonomikos modernizavimą ėmė laikyti įmanomą tik liberalizavus prekybą[55].

Pramonei remiant vyriausybę atsargiai ir su išlygomis, kaip pažymėjo Robertas Marjolin'as, ankstesnysis EEBO vadovas ir pareigūnas, tvarkęs Mollet santykius su ekonominių interesų grupėmis, labai teigiama žemės ūkio pozicija buvo lemiama[56]. Prancūzijoje dirbančiųjų žemės ūkyje dalis (25 proc.) buvo didesnė negu bet kurioje kitoje Šešeto šalyje, išskyrus Italiją. Prancūzų ūkininkai buvo konkurencingi pasaulio rinkose, nes tiekė daug kapitalo reikalaujančias prekes – tokias kaip aukštos kokybės vynas ir ypatingi žinovų vertinami maisto produktai, tačiau didžioji Prancūzijos produkcijos dalis buvo mažiau konkurencinga; tai daug žemės reikalaujančios žemės ūkio produkcijos rūšys, tokios kaip vynuogės, cukrus, vynas ir kai kurie pieno produktai bei jautiena. Todėl ūkininkų gerovei kainų palaikymo pavidalo subsidijos buvo esminis dalykas. 6-ojo dešimtmečio viduryje nuosekliai remiamos trijų politinių partijų su stipria kaimo rinkėjų baze – krikščionių

[53] Vibeke Sorensen, *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945–1992*, (London, 1993), 63–64, 84–86; Balassa, *French*, 252.

[54] Robert J. Lieber, *British Politics and European Unity: Parties, Elites and Pressure Groups* (Berkeley, 1970), 75. Taip pat žr.: Mahant, *French*, 177–185; Willis, *France*, 251–264; Bjol, *France*, Annexe. Pagal GATT taisykles bet kokia prioritetinė prekybos erdvė, nesiekianti LPE, buvo neleistina ir tikriausiai būtų sužadinusi JAV kritiką. P. Gore-Booth, *With Great Truth and Respect* (London, 1974), 253–254; Bossuat, *L'Europe*, 372–374.

[55] Balassa, „Organized“, 87–88; Ehrmann, *Organized Business*, 158; Lynch, *France*, 206.

[56] Balassa, „Organized“, 450, taip pat Bjol, *France*, 388; Faure Interview (1988), 3.

demokratų MRP, Konservatorių ir Radikalų (išskyrus Mendès-France'o frakciją) – ūkininkų grupės faktiškai įvedė veto parenkant žemės ūkio ministrus ir privertė nuolat didinti subsidijas žemės ūkiui. 1952 m. ekonomikos planas nustatė 40 proc. sumažinti importuojamų prekių kiekį. 1957 m., nepaisant kairiojo sparno vyriausybės išrinkimo ir finansų krizės, ūkininkų spaudimas privertė vyriausybę indeksuoti grūdų kainas. (Pieno kainos jau buvo indeksuotos.) Trečiasis modernizavimo planas (1957–1961 m.) pareikalavo 20 proc. padidinti metinę gamybą. Pirmenybė buvo teikiama kai kurioms pagrindinėms produkcijos rūšims: kviečiai ir cukrus buvo subsidijuojami jau nuo prieškario, 1953 m. į sąrašą buvo įtraukti pienas ir mėsa[57]. Kodėl taip? Žemės ūkio interesų grupės – labiausiai *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (*FNSEA*)* – pernelyg stipriai atstovavo turtingiems stipriems šiaurės vakarų Prancūzijos ūkininkams ir nepakankamai atstovavo vargingesniems Bretanės, pietvakarių ir Centrinio masyvo žemdirbiams, daugiausia gaminantiems vyną ir daržoves. Tie prioritetai atitiko vyriausybės to meto modernizacijos planus, nors vėliau jos nesėkmingai siekė perkelti gamybą į prekes su didesne pridėtine verte[58].

Ūkininkai, kitaip negu pramonininkai, nuosekliai spaudė siekti europinio bendradarbiavimo dar gerokai anksčiau negu 1950 m. Schumano planas. Pagrindiniai ūkininkų lyderiai neslėpė savo prioritetų struktūrinių šaltinių:

> Vakarų Europa stokoja (...) kaip tik tų produktų, kurių gamybą mes galėtume padidinti. (...) Šitaip Prancūzija būtų tikra, kad būdama bendrijoje, kuri teikia prioritetus savo valstybių narių mainams, ji nerizikuodama galės pirmiausia didinti gamybą ir būti tikra, jog produkcija bus realizuota[59].

1949 m. ūkininkų grupės pasiūlė prekybos žemės ūkio produkcija Europoje sektorinį liberalizavimą, kuris būtų įgyvendinamas kartu su pastangomis įvesti bendras kainas, suderinti žemdirbystės produkcijos sąnaudų formavimosi sąlygas ir remti darbo bei kapitalo cirkuliaciją. Europoje tik Vokietijos ir Britanijos importas buvo toks didelis, kad smarkiai paveiktų prancūzų prekių kainas. Iš pradžių dėmesys buvo sutelktas į Britaniją, kaip į didesnįjį importuotoją, tačiau kai britų pasipriešinimas bet kokiam susitarimui dėl žemės ūkio tapo aiškus, FNSEA pakeitė poziciją tvirtindama, kad Britanija

[57] Balassa, „Organized", 450; Hans Peter Muth, *French Agriculture and The Political Integration of Western Europe* (Leyden, 1970), 19–51, 113. Plačiau: Pierre Barral, *Les Agrariens français de Méline à Pisani* (Paris, 1968), 325–327.

[58] Mahant, *French*, 219–220; Lynch, *France*, 146–168.

[59] Muth, *French*, 88; Yves Tavernier, *Le Syndicalisme paysan: FNSEA, CJNA* (Paris, 1969), 24.

neturėtų būti įtraukta į jokią Europos rinką. Jokiomis sąlygomis neturi būti „kokio nors išsisukinėjimo“, viename savo pranešime 1952 m. pabrėžė FNSEA, patenkinant reikalavimą, kad prioritetinis susitarimas turi apsaugoti Prancūzijos gamintojus nuo pasaulio rinkų spaudimo. Šis tikslas reikalavo ne tik laisvosios prekybos erdvės, bet ir muitų sąjungos[60].

6-ojo dešimtmečio pabaigoje spaudimas turėti žemės ūkio produkcijos eksporto rinkas didėjo. Kol Prancūzija buvo gryna importuotoja, ūkininkų produkcijos kainas galima buvo kelti pakeičiant importą, kainų pakėlimo naštą kraunant ant prancūzų vartotojų pečių, o didėjančiai vietos gamybai faktiškai gerinant Prancūzijos prekybos balansą. Tačiau maždaug 6-ojo dešimtmečio viduryje žemės ūkio modernizavimas – vadinamoji *révolution silencieuse* – jau sukėlė perteklių, kai Prancūzijoje buvo pradėtos intensyviai eksploatuoti milžiniškos nenaudojamos žemės atsargos. Kviečių gamyba padidėjo daugiau kaip 800 proc., cukraus ir vyno – per 300 proc. ir taip sudarė vis daugiau vyriausybės finansuojamų atsargų bei plėtė subsidijuojamą eksportą. Finansinė našta netrukus tapo sunki: 1955 m. eksporto subsidijos pasiekė 64 proc. visos Prancūzijos žemės ūkio produkcijos eksporto vertės. Matydama gresiančią finansinę krizę, Mollet vyriausybė, kurioje nebuvo konservatorių, pagrasino apriboti subsidijas, bet to padaryti nepajėgė. (Perėmęs valdžią de Gaulle'is irgi bandė tai padaryti, tačiau taip pat nepajėgė.) Ėmė ryškėti galima vidaus krizė, reikalaujanti arba mažinti žemės ūkio pajamas, arba didinti vidaus subsidijas.

Susitarimas laimint prioritetinį įėjimą į Vokietijos rinkas buvo vienintelis kelias išlaikyti subsidijuojamų ūkių pajamų sistemą. Marjolin'as pranešė, kad ūkininkai yra „labai palankūs“ EB atžvilgiu, nors ir jiems praverstų nedidelė vyriausybės paskata. 1950 m. pradėtas bendradarbiavimas tarp dviejų pagrindinių Prancūzijos ir Vokietijos organizacijų intensyvėjo; tos dvi grupės ir toliau konsultuodavosi vykstant deryboms dėl Romos sutarties[61]. Ūkininkų grupės buvo pakankamai įtakingos pasiekti, kad, kaip pastebėjo vienas sprendimų priėmėjas, „bet kuri Prancūzijos vyriausybė buvo įpareigota ginti bendrą visai EB žemės ūkio politiką“. Bet kokio bendrosios rinkos pasiūlymo ratifikavimas be adekvačių nuostatų dėl žemės ūkio buvo laikomas sunkiu, galbūt neįmanomu; tarp interesų grupių tik ūkininkai balsavimo dėl Sutarties išvakarėse telegrafavo visiems Prancūzijos parlamentarams prašydami jų paramos[62].

Nei pramonininkai, nei ūkininkai nejautė jokio abstraktaus įsipareigojimo Europos idėjai ar viršvalstybinėms institucijoms. Kaip ir jų kolegos Vokietijoje

[60] Muth, *French*, 71n.

[61] Muth, *French*, 84, taip pat 71n, 72–78, 88; Mahant, *French*, 224–228, 293ff.

[62] Mahant, *French*, 126ff, 134, 135–153, 168ff; Balassa, „Organized“, 104.

jie skeptiškai žiūrėjo į stiprias viršvalstybines institucijas. CNPF pareigūnai bijojo su Monnet siejamo *dirigisme*, ardančio kartelius ir nustatančio kainas. Jie raukėsi girdėdami pasiūlymus apie investicijų banką ir Europos konkurencijos politiką. CNPF požiūriu optimalu būtų buvę turėti kontroliuojamą liberalizavimą, kurį valdytų sektorinės verslo asociacijos; taip pat būtų priimtinas platesnis apsaugos išlygų paketas[63]. 1952 m. ūkininkų grupių rašte žemės ūkio ministrui buvo pažymima, kad „organą kuria funkcija (...). Institucijos tuo mastu, kokiu jos reikalingos, gali rastis tik iš faktų“[64]. Galima manyti, kad ūkininkai prioritetą teikė ilgalaikiam dvišaliam susitarimui su Vokietija, kuris jiems užtikrintų didesnę specifinės Vokietijos rinkos dalį neįstumiant Prancūzijos į stiprią konkurenciją su Italija ar Šiaurės Europa, ypač vaisių ir daržovių, pigaus vyno ir pieno produktų rinkose. Kaip alternatyvą jie siūlė europinių korporacinių institucijų kiekvienam sektoriui sistemą, kurioje būtų tiesiogiai atstovaujama gamintojams. Kaip CNPF pramonėje, taip FNSEA priešinosi autonomiškoms viršvalstybinėms institucijoms, projektuojamoms pagal EAPB Aukštąją valdybą, ir siekė, kad vienbalsiškumas būtų išlaikytas tol, kol bus įgyvendinta bendroji politika[65].

Vidaus sprendimas: „Europos politika“ ar „pusiausvyros Europoje politika“?

Prancūzija turėjo ir ekonominius, ir geopolitinius motyvus būti atsargi remiant 1956 m. Romos sutartį. Ką apie tų motyvų santykinį svorį sako prioritetų pasirinkimo procesas Prancūzijoje? Aš teigiu, kad dauguma įrodymų remia ekonominių motyvų pirmumą, kaip tai ir numato prekybos politikos ekonominė teorija.

Tiesioginis įrodymas, reiškiantis ekonominių interesų pirmumą, yra paprasčiausiai tai, kad Prancūzijos pozicija nebuvo vienoda, bet labai įvairavo skirtinguose ekonomikos sektoriuose būtent taip, kaip ir numato politinės ekonomijos teorija. Nuolatinis pokario Prancūzijos vyriausybių tikslas nepriklausomai nuo geopolitinių siekių buvo didžiausio Prancūzijos sektoriaus, žemės ūkio, eksporto rinkų plėtra. Nuo žemės ūkio ministro Pierre'o Pflimlino Žaliojo fondo 6-ajame dešimtmetyje ir vėliau tokiuose planuose visada

[63] Mahant, *French*, 182–192; Bjol, *France*, Annexe; Balassa, „Organized“, 401–402.

[64] Muth, *French*, 85, taip pat 104–105.

[65] Milward, *Rescue*, 312. Apie ilgesnio laikotarpio strategiją, p. 285–293, taip pat pranešama, kad anksčiau cukraus gamintojai priešinosi bendradarbiavimui, o pieno produkcijos gamintojai visą laiką nesutiko su viršvalstybinėmis institucijomis ir prioritetą teikė dvišaliams susitarimams.

buvo kruopščiai apribojamos būtent tos produkcijos rūšys – kviečiai, pieno produktai, cukrus ir vynas, – kurių Prancūzijoje būdavo pagaminamas eksporto perteklius. Tačiau beveik penkerių metų derybos šešiolika narių turinčioje EEBO, pradėtos remiantis keletu Prancūzijos pasiūlymų, baigėsi nesėkme, kai valstybės iš už Šešeto, pirmiausia Britanija ir Skandinavijos šalys, negalėjo būti įtikintos bendradarbiauti. Derybos po Mesinos paprasčiausiai tęsė esamą Prancūzijos politiką dvigubai intensyviau dėl didėjančios fiskalinės krizės Prancūzijos žemės ūkyje[66].

Prancūzijos parama pramonės gaminių muitų liberalizavimui buvo, kaip numato politinės ekonomijos teorija, visais aspektais atsargesnė. Interesas kontroliuoti liberalizavimą ir vienašalėje, ir dvišalėje, ir regioninėje, ir daugiašalėje Prancūzijos politikoje ėjo kartu su rūpesčiais dėl nekonkurencingumo. 1950, 1952 ir 1954–1955 m. Prancūzijos vyriausybės siūlė liberalizavimą, bet kiekvienąkart viduje jam kelią užkirsdavo mokėjimų balanso krizės ir sektorių spaudimas reikalaujant apsaugos[67]. Visą 6-ąjį dešimtmetį vyriausybė ir Pramonės ministerija, kaip ir Patronatas, skeptiškai žiūrėjo į Prancūzijos pramonės konkurencingumą, atsižvelgiant į dideles gamybos, darbo ir socialines sąnaudas bei nuolatinį franko pervertinimą. Todėl, Prancūzijos vyriausybės nuomone, bet kokia bendroji rinka turėtų būti kuriama tik kartu devalvuojant franką, o tai buvo laikoma politiškai nepriimtina, arba įvedant apsaugos išlygas, kompensavimą ir ekonominės politikos koordinavimą, taip pat susitariant dėl žemės ūkio, prekybos su kolonijomis ir atominės energetikos[68]. Tik nuosekli Prancūzijos parama bendradarbiavimui atominės energetikos srityje ir ginklų gamyboje, nors palaikoma atskirų sektorių interesų, atrodė turinti ir ypatingesnę geopolitinę svarbą.

[66] Bossuat, *France*, I/87–189, II/786–794; Milward, *Rescue*, 268, 291–293; Alan S. Milward, *The European Agricultural Community, 1948–1954*, EUI Working Paper no. 86/254 (Florence, 1986), Muth, *French*, 76–90; Barral, *Agrariens*, 325; Lynch, *France*, 129–145, 170–178, 180.

[67] Apie Ketvirtosios respublikos imobilizavimą žr.: Philip Williams, *Crisis and Compromise* (London, 1964), 369, 423, 426.

[68] Lynch, „Restoring", 65–66. Buvo manoma, kad devalvavimas neišspręs pamatinių didesnių atlyginimų infliacijos ir mažesnio produktyvumo problemų. Jis įgalina tik pereiti prie „eikstok" politikos, tai jau ėmė formuotis Britanijoje. Socialistai skeptiškai žiūrėjo į devalvavimą dėl politinių priežasčių. Cardozo, „Project", 70. Tai, o ne geopolitiniai interesai *per se* privertė Prancūzijos vyriausybę atmesti viršvalstybines institucijas ir visuotinį liberalizavimą, numatytą 1953–1954 m. Beyeno plane, kurį vienas Quai d'Orsay pranešimas apibūdino kaip planą „pastoralizuoti Prancūziją, tai buvo pagrindinė nacizmo idėja". Gérard Bossuat, „The French Administrative Elite and Europe", in *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948–1963*, edited by Anne Deighton (London, 1995), 27–28.

Didžiojo verslo parama, kaip netruko suvokti Mollet vyriausybė, buvo nepakeičiama. Lemiama vidaus jėga ratifikuojant parlamente buvo, Mollet vyriausybės nuomone, ekonominių interesų grupių, ypač pramonininkų ir ūkininkų pažiūros. Gamintojai būdavo kruopščiai klausinėjami; nuolat konsultuojamasi su svarbiausiomis žemės ūkio ir pramonės grupėmis. Konsultacijų glaudumas atspindėjo santykinę galią: ūkininkai buvo „beveik prisidėję prie derybų", Patronatas ir užjūrio gamintojų grupės – kažkiek mažiau, o – profsąjungos, nepaisant jų glaudžių ryšių su SFIO, mažiausiai[69].

Glaudūs interesų grupių ir vyriausybės ryšiai nebuvo be įtakos. Pats Mollet iš pradžių skeptiškai vertino Prancūzijos ekonomikos gebėjimus atlaikyti liberalizavimą; kalbant konkrečiau, jis abejojo Susirinkimo pasirengimu ratifikuoti Sutartį, apimančią muitų sąjungą. Kaip galima manyti, jo požiūris iš dalies pasikeitė remiant CNPF, taip pat Marjolin'ui ir Pineau, ilgamečiams rinkos liberalizavimo skelbėjams. CNPF parama buvo užtikrinta tik tuomet, kai Mollet vyriausybė CNPF reikalavimus praktiškai pažodžiui įrašė į Prancūzijos derybines pozicijas. 1956 m. rugsėjį lemiami vidiniai Prancūzijos derybinių pozicijų svarstymai vyriausybėje priėjo prie išvadų, kad norint užsitikrinti ratifikavimą parlamente būtina įvykdyti šešias sąlygas. Penkios iš jų buvo pagrindiniai CNPF siūlymai: (1) vienbalsis sprendimas pereinant prie antrosios pakopos; (2) socialinių išlaidų suderinimas; (3) eksporto ir importo mokesčių išsaugojimas, iki Prancūzija pasieks teigiamą mokėjimų balansą; (4) apsaugos išlygos valstybėms, turinčioms mokėjimų balanso sunkumų; (5) užjūrio teritorijų įtraukimas. Tik Sutarties suspendavimas kilus užsienio politikos krizei, kaip Alžyro atveju, atėjo iš kitur[70]. Tiesiog nuostabu, kad tie reikalavimai, gerai pažįstami vyriausybei iš ankstesnių derybų, taip nuosekliai buvo keliami, pradedant nuo Pinay pastabų Mesinos susitikime ir iki pat Sutarties pasirašymo.

Daug ką pasako ir laiko parinkimas. Atėjus 1956 m., kai Prancūzijos vyriausybė, nepajėgusi įvykdyti EEBO įsipareigojimų, sulaukė griežtos tarptautinės kritikos, ryškėjant GATT liberalizavimo ir LPE perspektyvai, Vokietijai

[69] Faure Interview, 3–4. Net 7-ajame dešimtmetyje Europos klausimas turėjo santykinai nedidelę reikšmę Prancūzijos elektoratui, palyginti su karu Alžyre (dešimtmečio pradžioje) ir ekonomikos būkle (vėliau). 1957 m. tik 4 proc. prancūzų tarptautinius ekonomikos klausimus, tokius kaip bendroji rinka, laikė svarbiausiomis Prancūzijos problemomis. Carolyn Warner, *Controlling the Political Costs of European Integration* (mimeo, Arizona State University, Tempe, 1995), 12.

[70] Noël Interview, 25; Guillen, „Europe as a Cure for French Impotence?" in Nolfo, *Power*, 509; Lynch, *France*, 178. Be to, Prancūzijos vyriausybė reikalavo ilgo pereinamojo laikotarpio, laisvo darbo jėgos judėjimo ir teikė kitus pasiūlymus, peršamus atskirų gamintojų grupių.

ir Britanijai raginant įvesti valiutos konvertabilumą ir sėkmingai plečiantis šalies pramonei, nepaisant pervertintos valiutos, eksportą, tam tikrą pramoninės prekybos liberalizavimą ji ėmė suvokti kaip nebeišvengiamą. Daugelis politikų buvo įsitikinę, kad liberalizavimas gali padidinti spaudimą modernizuoti pramonę ir mažinti importo išlaidas. 1948–1958 m. tai buvo pagrindinis Prancūzijos tikslas, tačiau vienašalės struktūrinių pokyčių politikos, tokios kaip indikatyvusis planavimas ir subsidijos, pasirodė esančios neveiksmingos[71]. Beveik visi Prancūzijos lyderiai, tuo laikotarpiu įsitraukę į Europos projektą – tarp jų Edgaras Faure, Mollet, Bourgés-Maunoury, Schumanas, Pineau, Maurice'as Faure ir Marjolin'as – dėl tos priežasties rėmė prekybos liberalizavimą; dar stipresnį panašų požiūrį prabėgus vos keletui metų išreiškė Charles de Gaulle'is[72].

Tačiau tai nereiškia, kad Sutartis buvo technokratų pastangos priversti modernizuotis. Muitų sąjungai labai priešinosi ministerijų pareigūnai, taip pat kai kurie atsilikę ekonomikos sektoriai. Matignono rūmų pareigūnų apklausa parodė, kad 80 proc. atmeta Spaako pranešimą. Funkcinės ekonomikos ministerijos aršiai priešinosi ir prekybos liberalizavimui, ir viršvalstybinėms institucijoms. 1956 m. balandį techninių ministerijų atstovai atmetė Spaako pranešimą. Nacionalinės ekonomikos ir finansų ministro Paulo Ramadier'o ir Ekonomikos reikalų valstybės sekretoriaus Jeano Masson'o po mėnesio pasirodžiusi reakcija buvo tipiška. Jie tvirtino, kad muitų sąjunga išreiškia liberalią ideologiją, kuri nukrypsta nuo valstybės kišimosi ir viešojo sektoriaus investicijų strategijos, įgyvendinamos nuo karo pabaigos, ir gali sukelti ištisų Prancūzijos ekonomikos sektorių griūtį; prioritetai turi būti teikiami valdomai prekybai su derybose apibrėžtomis dalimis rinkose[73]. Kaip ką tik matėme, verslo parama buvo labai svarbi.

Antroji Prancūzijos vyriausybės problema, numatyta ir politinės ekonomijos, ir geopolitinių aiškinimų, buvo esamų ir buvusių Prancūzijos kolonijų ekonominio gyvybingumo išlaikymas. Vyriausybė buvo linkusi siekti šio tikslo, kaip atrodo, neatsižvelgdama į diplomatines pasekmes – tai politika, nesuderinama su geopolitiniu, bet lengvai suderinama su ekonominiu aiškinimu. Pirmutinis

[71] Lynch, *France*, 210, taip pat 134–143, 211–212.

[72] Noël Interview (1988), 24–30; Journal Officiel, *Debats*, Assemblée 5.7.57, 3299, 3304; 6.7.57, 3374; Camps, *Britain*, 80; Francis O'Neil, *The French Radical Party and European Integration* (New York, 1981), 93; Robert Rochefort, *Robert Schumann*, (Paris, 1968), 328–329; Milward, *Rescue*, 133; Robert Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs, 1911–1986* (London, 1989), 249–255.

[73] Bjol, *France*, 260; Küsters, *Gründung*, 338–340, 364–368, 436, 476, 508–512; André Siegfried, „Introduction", in Siegfried, Edouard Bonnefous, and Jean-Baptiste Duroselle, eds., *L'Année politique 1957* (Paris, 1958), xviii.

Prancūzijos vyriausybės pasirinkimas būtų buvęs dvišalis prekybos susitarimas su Vokietija žemės ūkio, pramoninių prekių muitų ir ginkluotės gamybos srityse; jis buvo pasirašytas, tačiau jį įgyvendinti sutrukdė Vokietijos valstybės pareigūnai[74]. Rimtai buvo svarstoma kita, šiandien galinti atrodyti keista alternatyva – prioritetinė prekybos sutartis su Britanijos Tautų Sandrauga. 1956 m. rugsėjį Mollet surengė drąsų individualų diplomatinį išpuolį ir nuvyko į Londoną pasiaiškinti ekonominio bendradarbiavimo su Britanija. Jis susilaukė atkirčio ir galbūt pirmiausia dėl to, kad britai suprato, jog Prancūzija sieks įtraukti žemės ūkį[75]. Dar vienai alternatyvai, panašios į GATT muitų sąjungos sukūrimui, priešinosi Prancūzijos žemės ūkio interesų grupės, ji taip pat mažai ką būtų padėjusi gauti naujas investicijas ir prekybos galimybes esamoms ir buvusioms kolonijoms. Viename 1956 m. Prancūzijoje atliktame tyrime buvo padaryta išvada, kad Prancūzijos sąjunga galėtų egzistuoti tik gavusi Europos finansinę paramą, investicijas ir rinkos galimybes – abu reikalavimai buvo pagrindiniai Prancūzijos derybose dėl Romos sutarties. Kitų Europos šalių prekybos galimybės ir investicijų kapitalas, anaiptol nebūdami pavojingi, buvo vienintelės likusios priemonės remti tokią sąjungą; kai kuriuos užjūrio teritorijų interesus ypač rėmė imperinės jėgos, tokios kaip golistai[76]. Nėra įrodymų, kad Europos integracija atsirado dėl to, jog ji geopolitiškai buvo viršesnė už kiekvieną iš šių alternatyvų; jei kalbėtume tiksliai, ji buvo ne tokia patraukli. Ji atsirado todėl, kad buvo įmanoma ir leido įgyvendinti Prancūzijos tikslus.

Nors prekybos pramonės gaminiais liberalizavimas Europoje vis labiau buvo ir pageidautinas, ir neišvengiamas, daugelis ministerijų, sektorių spaudimo grupių ir atskirų parlamento narių reikalaujamos išlygos reiškė, kad būtinas aktyvus vyriausybės vadovavimas. Kitaip negu normalios decentralizuotos Ketvirtosios respublikos procedūros, pagal kurias silpna centrinė vykdomoji valdžia perleisdavo iniciatyvą individualioms ministerijoms, Mollet komanda griežtai kontroliavo informaciją ir įtaką. Šis mažas būrelis susimokė atremti specialistų, universitetų, biurokratų ir verslo interesų, persmelkusių ministerijas, prieštaravimus; Émile Noël, Mollet *chef du cabinet*, siuntinėdavo išsisukinėjančius atsakymus be Mollet parašo, sistemingai išbraukda-

[74] Wormser Papers, MAEF Microfilm, 280/9, 214–219; MAEF 306, 25–26 (EC Archives, Fiesole, 1953–4, 1955); Lynch, *France*, 214–215; Bossuat, *L'Europe*, 274.

[75] Lynch, *France*, 179–180. Mollet tyrė galimybes atgaivinti karo metų siūlymus sudaryti Pancūzijos ir Britanijos politinę sąjungą, taip pat Prancūzijos ir Beniliukso šalių prisijungimą prie Tautų Sandraugos. Richard Griffiths, „The Dynamics of Polity Inertia: The UK's Participation in and Withdrawal from the Spaak Negotiations" (Florence, manuscript, 1989), 1; Guillen, „Frankreich", 7, 10–11.

[76] Lynch, *France*, 199–205. Serge Berstein, „The Perception of French Power by the Political Forces", in Nolfo, *Power*, p. 340–341; Mahant, *French*, 85–97, 165–167.

vo klausimus iš Kabineto darbotvarkės. Atstovavimą „conseil économique" („ekonominėje taryboje") griežtai ribojo Marjolin'as ir Faure. Jei tik būdavo įmanoma, valstybės tarnautojai būdavo informuojami tik vėlų tos pačios dienos vakarą[77]. Vyriausybė slapta tardavosi su CNPF, sąmoningai neteikdavo smulkesnės informacijos daugumai sektorių ir smulkaus verslo grupių, taip pat ir ekonomikos ministrams iki pat 1956 m. pabaigos, tai yra daugiau kaip metus nuo derybų pradžios[78]. Tuo metu, kai Mollet susitikimuose su ministrais retai kada užsimindavo apie Spaako komitetą, Pineau prieš kiekvieną posėdį patyliukais susitikdavo su Spaaku. Aišku, kad susitikime Venecijoje birželį Pineau sumanė atrodyti kaip neapsisprendęs dėl Bendrosios rinkos, po to tyliai pritarė Spaako ataskaitai, tuo tarpu viešose kalbose pabrėžė Prancūzijos abejones. Tiesa, tuo metu Mollet dar tik rengėsi priimti tvirtą sprendimą judėti pirmyn[79].

Parlamento ir viešosios nuomonės vaidmuo taip pat patvirtina ekonominių interesų pirmumą. EB apskritai buvo vos pastebima, visas dėmesys buvo skiriamas Alžyrui; debatuose vyravo techninė diskusija ir specialistai iš interesų grupių, su kuriais vyriausybė kalbėdavosi tiesiogiai[80]. Balsavimo struktūra dėl EB skyrėsi nuo balsavimo dėl EGB būtent tuo, kad geopolitika dabar buvo *ne tokia* svarbi, jei nekreiptume dėmesio į proeuropietiškąją MRP ir obstrukcionistinius komunistus bei pužadistus. Balsavimas suvienijo socialistus, kurie suskilo geopolitiniu pagrindu balsuojant dėl EGB; posūkio taškas, kaip prisimena kai kurie dalyviai, buvo Londono sutarčių, išsprendusių Vokietijos padėtį, pasirašymas. Konservatorius ir radikalus Sutartis savo naudai palenkė labiausiai dėl ekonominių priežasčių. Tarp konservatorių, panašiai kaip ir tarp golistų, parlamentarai, palaikę glaudžius ryšius su smulkiuoju verslu ir smulkiaisiais ūkininkais, buvo prieš Sutartį, tačiau juos daugiau negu atsvėrė stambiojo verslo, pasiturinčių ūkininkų ir nekomunistinių profsąjungų atstovai[81]. Balsavimas suskaldė golistus, partiją, iš kurios labiausiai buvo galima tikėtis pasipriešinimo geopolitiniu pagrindu, ir būtent dėl to, kad tai nebuvo susitarimas, kuriame būtų sprendžiami geopolitiniai dalykai. O oponentams svarbiausi buvo geopolitiniai motyvai ir antipatija

[77] Marjolin, *Architect*, 297–301; Girault, „Decisions", 69; Prate, *Quelle*, 59–61; Bossuat, „French Administrative", 30–31.

[78] Balassa, „Organized", 177–180, 263–265; Bjol, *France*, Appendixes.

[79] Pineau and Rimbaud, *Le Grand pari*, 194–199; Marjolin, *Architect*, 304; Bossuat, *L'Europe*, 320–321.

[80] Faure Interview, 3–8.

[81] Kiersch, *Frankreich*, 903; Noël Interview, 7; Faure Interview, 24. Apie Socialistų partiją taip pat žr.: Albert du Roy, and Robert Schneider, *Le Roman de la rose: D'Epinay à l'Élysée, l'aventure des Scialistes* (Paris, 1982), 24; Pineau in Serra, *Il rilancio*, 185, 282–283.

viršvalstybiškumui; šalininkai pripažino ekonominę naudą. Nepaisant irzlios antipatijos EGB ir slaptos kritikos Euratomo atžvilgiu dėl geopolitinių priežasčių, pats de Gaulle'is dėl EB tylėjo nuo pat Mesinos iki ratifikavimo ir taip pagrindė savo vėlesnį tvirtinimą, kad jis taip pat derėtųsi dėl Romos sutarties, tačiau dėl „tam tikru mastu kitokios", nors pats buvo smulkiai informuojamas apie derybas. Atėjęs į valdžią, jis nedelsdamas pareiškė, kad Prancūzija turi vykdyti savo sutartinius įsipareigojimus. Debré, Golistų partijos atstovas Europos klausimais, iš pradžių sutiko remti Bendrąją rinką, jei atras investicijų užjūrio teritorijoms ir sutartis nebus negrįžtama, bet pabaigoje nesutiko su galutiniu tekstu; taip jis padarė ir EAPB atveju, kai pareiškė, jog daugumos balsavimas leis Vokietijai dominuoti siūlomoje struktūroje. Tačiau generolo tylėjimas ir akivaizdžių geopolitinių argumentų stoka leido daugumai paremti Sutartį iš esmės remiantis ekonominiais motyvais.[82]

Parlamento retorika daugiausia susitelkė ties ekonominiais klausimais[83]. Faure paskelbė, kad „Prancūzijos pasirinkimas yra arba tęsti kaip iki šiol ir susitaikyti su tuo, jog ji visada bus silpniausia, atsilikusi nuo kitų, gaminanti didesnėmis negu kas nors kitas kainomis, tai vadintina dekadansu, arba sutikti su ekonominiu atkūrimu pagal Bendrijos procedūras". Jis pasinaudojo Sutarties dviprasmybėmis pervertindamas mastą, kuriuo remiantis buvo patenkinti Prancūzijos reikalavimai tokiose srityse kaip socialinis suderinimas ir išoriniai muitai. Ūkininkų grupės kritikavo Sutartį už tai, kad ji nėjo pakankamai toli, bet nepaisant to, balsavimo išvakarėse išsiuntinėjo telegramas kiekvienam Susirinkimo nariui bei kiekvienam senatoriui ir kvietė ratifikuoti sutartį. Kaip prisimena Noël, ūkininkų parama buvo „didelė mūsų politinė sėkmė"; ją pasiekė Marjolin'as, kuris naudojosi ekonominiais argumentais[84]. Kaip ir Britanijoje, didžioji dauguma nuorodų į „Vokietijos dominavimą" lietė *ekonominę*, bet ne geopolitinę atskirtį: baimę, kad Vokietija ir Britanija gali sudaryti kokią nors LPE ar liberalizuoti prekybą remiantis GATT[85]. Oficialūs socialistų argumentai buvo beveik vien tik ekonominiai; geopolitiniai argumentai balansavo juos Sutarties nenaudai. Mendesistų, vienintelės centristinės pozicijos šalininkų grupės, kuri Susirinkime vieningai nepritarė Sutarčiai, kritika – pavyzdžiui, kad „pasiūlymai sumenkins Prancūzijos statusą iki provincijos lygio ir ji praras savo originalumą, jėgą ir spindesį pasaulyje" – rėmėsi

[82] Bossuat, *L'Europe;* Mahant, *French*, 96–97; Marjolin, *Architect*, 258–259; Edmond Jouve, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940–1966)* (Paris, 1967), 2:204–205 ir apie 1953 m. Debré planą, 1:261–316; 2:421–425; Interviu su Noël, 18–19.

[83] Smulkią diskusijų apžvalgą ir įvairių partijų pozicijas žr.: Kiersch, *Parliament*, kur tokią išvadą jis padaro p. 292.

[84] Mahant, French, 171n; Noël interviu, 25.

[85] Pavyzdžiui, Mahant, *French*, 158ff; Kiersch, *Parliament*, passim.

ne geopolitiniais motyvais, bet būgštavimais, kad laisvoji prekyba pakenks Prancūzijos pramonei ir mokėjimų balansui bei šitaip sumažins Prancūziją iki Hitlerio svajonės padaryti ją „bulvių sklypu, [kuriam] lemiamą ir vienašalę įtaką daro Vokietija“[86].

Priešingai, tiesioginių įrodymų apie geopolitinių veiksnių svarbą yra gana nedaug. Toliau apžvelkime keturis įtikinamiausius veiksnius – Vokietijos problemą, Sueco poveikį Prancūzijos, kaip didžiosios valstybės, statusui, Prancūzijos branduolinės programos svarbą ir proeuropinę vyriausybės ideologiją.

Neteikdami dėmesio padrikai retorikai, rasime nedaug įrodymų, kad Prancūzija rėmė Sutartį dėl to, jog jai kėlė susirūpinimą Vokietijos vaidmuo. Dauguma prancūzų politikų manė priešingai, t. y. kad Sutartis atskirs Prancūziją nuo Britanijos, jos natūralaus sąjungininko prieš Vokietiją, ir tokią nuomonę daugelis laikė kaip ekonominių interesų pirmumo prieš geopolitinius demonstravimą. Atsiskaitydamas kabinetui Marjolin'as teigė, kad kokia nors *LPE* buvo „politiškai būtina, bet ekonomiškai neįmanoma“. Parlamento komitetas, kuris 1957 m. svarstė LPE, tiesiai pripažino, jog bendradarbiavimas su Britanija geopolitiškai buvo prioritetinis, tačiau padarė išvadą, kad „konkretūs prieštaravimai prieš laisvosios prekybos erdvę“, taip pat ir sumažėsiančią Prancūzijos įtaką EB ekonominei politikai „nusveria ne taip gerai apibrėžtus politinius laimėjimus“, gautinus iš bendradarbiavimo su britais. Net Pineau privačiai pripažino, kad artimesni ryšiai su Britanija būtų pageidautini, tačiau LPE kaip tik neatitiko Prancūzijos ekonominių interesų; vienintelis Faure aiškiai reiškė geopolitinę paramą EB alternatyvai[87]. Aljansą su britais stipriai rėmė Quai d'Orsay, kur nuo daugumos, remiančios bendradarbiavimą su Britanija, atskilo mažesnė grupė, pasisakanti už Europos integraciją. Kai kas iš Prancūzijos URM teikė pirmenybę Euratomui ar net LPE kaip „mažesniajai (...) iš blogybių“, bet net ir tarp jų garsiausias balsas buvo Oliviero Wormserio, kurio skepticizmas apskritai rėmėsi ekonominiu kontrargumentavimu[88]. Vykstant deryboms dėl Romos sutarties, Prancūzija blokavo

[86] Mahant, *French*, 145, 147; O'Neil, *French*, 93–96, taip pat 79–86; Pineau and Rimbaud, *Grand*, 268ff.; Wilfried Loth, „The French Socialist Party, 1947–1954“, ir Denis Lefevre, „The French Socialist Party, 1954–1957“, in Griffiths, ed., *Socialist Parties*, 25–56, ypač 43–47.

[87] Balassa, „Organized“, 318, taip pat 266–271; Bossuat, *L'Europe*, 371, taip pat 374–377; Prate, *Quelle?* 59–61; Mahant, *French*, 145.

[88] Lynch, *France*, 171, taip pat 129–145, 170–178, 180; Bossuat, *L'Europe*, 267–283, 317–320, 386–389. Quai d'Orsay taip pat EB matė kaip grėsmę imperiniams įsipareigojimams, kaip įrankį Vokietijos dominavimui ir veikiausiai kaip tik dėl to kvestionavo prekybos liberalizavimo tvarumą. Vėliau Quai d'Orsay kritika susitelkė į EB teisinių įsipareigojimų

Britanijos siūlymus kurti LPE, žadėjo juos svarstyti vėliau, bet vyriausybė neketino to daryti, kaip vėliau savo atsiminimuose minėjo vyriausiasis derybininkas. Pineau žinojo, kad „nebūtų įmanoma rasti nė dviejų tuzinų parlamento narių Prancūzijoje, kurie balsuotų už [LPE]". Prancūzijos vyriausybė siūlė svarstyti LPE, tik jei bus įtrauktas žemės ūkis. Visas reikalas apie santykius su Britanija teikiant Sutartį svarstyti Nacionaliniame susirinkime buvo sąmoningai supainiotas – ir šis veiksmas visiškai nedera su plačiai pasklidusiu tvirtinimu, kad Suecas įžiebė aiškų antibritišką sutarimą Prancūzijoje[89].

Geopolitinio aiškinimo vilčių nepateisina ir derybų laiko momentas. Ekonominė integracija veikiau sekė paskui, o ne ėjo pirma svarbiausių geopolitinių klausimų – tokių, kaip NATO ir VES (Vakarų Europos Sąjungos) įkūrimas, Saro ir Mozelio klausimų sutvarkymas bei Prancūzijos branduolinės programos vykdymo pradžia. Po to reikėjo įtikinti Monnet, kad Prancūzijos ekonomika gali atlaikyti spaudimą; svarbiausią vaidmenį čia atliko Marjolin'as – vargu ar tvirtas europietis, tačiau asmuo, itin palankiai vertinantis liberalizaciją vardan ekonominių priežasčių. Šiuo požiūriu Prancūzijos vyriausybė didžiausią dėmesį skyrė ne Euratomui, kurį stipriai palaikė Monnet, o – Bendrajai rinkai[90].

Tiesioginių įrodymų, kad Sueco krizė iš esmės pakeitė Prancūzijos prioritetus, labai nedaug. Tokie įrodymai labai smarkiai remiasi paskesniais Adenauerio bendradarbių spėjimais, nors tie bendradarbiai neturėjo galimybių žinoti. Patikimesni prancūzų liudijimai ir, o tai svarbiausia, sprendimų priėmimo laikas tai įtikinamai atmeta. Dažnai minimas tas pats laikas yra paviršutiniškas. Jis atsirado dėl apgalvoto prancūzų sprendimo rimtai nepradėti derybų iki rugsėjo vidurio, kol nepriartės sprendimai dėl įvairių geopolitinių ir teritorinių klausimų, tame sąraše ne paskutinė yra Saro problema. Vėliausiai mėnesį *prieš* Suecą Mollet jau buvo nusprendęs siekti muitų sąjungos ratifikavimo. Šis sprendimas buvo priimtas 1956 m. vasarį, gegužę, rugpjūtį arba rugsėjį – priklausomai nuo to, kaip kas traktuoja faktus; rimtos derybos prasidėjo spalį, kai prancūzų derybininkai ėmė spausti partnerius dirbti greitai. Pineau tvirtina, kad taip buvo nuspręsta anksčiau; tai liudija jo elgesys

---

neatšaukiamą pobūdį bei Šiaurės Afrikos statusą. Iš aukštųjų pareigūnų tik Užjūrio finansų direktorius Jeanas Sadrinas stipriai rėmė EB. Küsters, *Gründung*, 338–340, 364–368, 436, 476, 512; Milward, *Rescue*, 208–210; Gérard Bossuat, „The French Administrative Elite and Europe", in Anne Deighton, ed., *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948–63* (London, 1995), 26ff.

[89] Lieber, *British*, 75, cituoja Normaną Kippingą, pagrindinės Britanijos verslo federacijos vadovą. Henri Weber, *Le parti des patrons: Le CNPF (1946–1986)* (Paris, 1986), 100ff; Frank, „The French Alternative", 171–173. Cf. Lynch, *France*, 176–177.

[90] Noël Interview, 24, 30.

Venecijoje ir Mollet parinkti pareigūnai. Todėl susitarimas lapkričio pradžioje vargiai stebina. Beveik kiekviena žodžiu papasakota istorija atmeta lemiamą ryšį tarp Sueco ir Europos. Maža to, abu lyderiai, kaip atrodo, susitarė dar iki svarbiojo Edeno telefono skambučio. Pats lapkričio 6 d. susitikimas buvo numatytas prieš kelias savaites siekiant sudaryti sąlygas Mollet ir Adenaueriui apeiti Erhardo pasipriešinimą; jų artimi bendradarbiai dėl to tarėsi daug dienų. Jis negalėjo baigtis nesėkmingai. Ir apskritai, ar iš tiesų Mollet galėjo padaryti tokį reikšmingą sprendimą vos kelias valandas apmąstęs Sueco prasmę?[91]

Tam, kad Sueco krizė turėjo lemiamą vaidmenį, prieštarauja du dalykai. Pirma, ji turėjo padidinti Euratomo interesą. Naftos tiekimo iš Viduriniųjų Rytų pažeidžiamumas buvo „reikšmingiausias argumentas", kurį kėlė bendradarbiavimo atominės energetikos srityje šalininkai, o Sueco krizė „paruošė visus faktinius įrodymus, kokių jiems reikėjo". Bet Euratomas tuo momentu išvis vos neiškrito muitų sąjungos naudai. Antra, jei Suecas būtų lemiamas, suderėti susitarimai turėtų būti buvę pasiekti Prancūzijai stipriai sušvelninus savo poziciją. Tačiau laikotarpiu tarp Sueco ir Sutarties pasirašymo įvyko netgi priešingai: išskyrus Euratomo sudorojimą, kompromisai buvo pasiekti dėl Vokietijos nuolaidų, pirmiausia dėl žemės ūkio ir Prancūzijos užjūrio teritorijų. Apskritai rasime mažai įrodymų, kad Suecas padarė kažką daugiau, negu pateikė Prancūzijos vyriausybei papildomą argumentą, padėjusį pakeisti keleto dvejojančių parlamentarų požiūrį[92].

Netenka abejoti, kad noras pasiekti geopolitinius tikslus, turėti nepriklausomą Prancūzijos branduolinės ginkluotės programą padeda išsiaiškinti Prancūzijos paramą Euratomui, nors ekonominiai interesai su tokia pozicija taip pat dera. Prancūzijos karinis ir atominės energetikos elitas, remiamas įvairių parlamento grupių, jau nuo 1954 m. spaudė turėti nepriklausomus branduolinius pajėgumus. Nors branduolinė programa buvo slapta, golistai ir konservatoriai stipriai rėmė bendradarbiavimą atominėje energetikoje. „Europiečiams" tai buvo itin aštri problema – ji buvo vienintelis ryškus klausimas daugelio garsių pareiškimų, darytų MRP, vis dar glaudžiai su Monnet susijusios partijos, ir Monnet veiksmų komiteto. Geopolitiniai interesai reiškė, kad

[91] Vasarį Pineau paskelbė Susirinkimui, kad derybos dėl muitų sąjungos pajudės rugpjūčio pradžioje. Rimti tyrimai prasidėjo balandį. Kiti mano, kad galutinis sprendimas, jog tam tikromis sąlygomis Prancūzija atlaikys ekonomines išlaidas, buvo priimtas rugpjūtį. Noël Interview, 23–24; Von der Groeben Interview; Faure Interview, 4. Prancūzų sakytinėje istorijoje tik Pineau retkarčiais vadina Suecą „lemiamu", nors tai prieštarauja kitiems jo liudijimams. Taip pat žr.: Bossuat, *L'Europe*, 324–325, 334–337. Cf. Küsters, *Gründung*, 285–304.

[92] Jaroslav Polach, *Euratom: Its Background, Issues, and Economic Implications* (Dobbs Ferry, N. Y., 1964), 39.

jokia Prancūzijos vyriausybė negalėjo išsižadėti branduolinio ginklo karinio panaudojimo – to reikalavo Vokietijos SDP ir Monnet veiksmų komitetas[93].

Tačiau galiausiai Euratomas buvo tik sektorinis epizodas. Nors atrodytų, jog Prancūzija iš pradžių rėmė derybas labiausiai dėl to, kad pasiektų susitarimą dėl Euratomo, 1956 m. pabaigoje (arba anksčiau, jei tikėtume Pineau) ji šiam dalykui skyrė atlikti dūmų uždangos vaidmenį derantis dėl kur kas kontroversiškesnio muitų sąjungos klausimo – Pineau tvirtina, kad iki Venecijos susitikimo šią strategiją aptarinėjo vien tik Mollet, Pineau ir Coty. Kaip ten bebūtų, Prancūzija pasirašė Romos sutartį, nors Vokietija beveik visiškai sudorojo Euratomą daugiausia dėl pramonininkų pasipriešinimo prancūzų siūlomai pagrindinių branduolinių medžiagų monopolijai. Galų gale netgi toks fundamentalus geopolitinis tikslas kaip nepriklausoma branduolinio ginklo gamyba paveikė tik labai siaurą politikos sritį[94].

Taip mums beliko geopolitinis tvirtinimas, kad svarbų vaidmenį formuojant Prancūzijos poziciją atliko proeuropinė Mollet vyriausybės pozicija. Tai, be abejo, tiesa, bet šis faktas vertintinas dvejopai. Pirma, jau matėme, kad egzistuoja bent šiek tiek priežasčių įtarti, jog bet kuri vyriausybė, ko gero, net dalyvaujant joje golistams, galiausiai nusibrėžtų ir remtų panašius esminius tikslus – nors, matyt, ne tokios institucinės sąrangos. Prancūzijos politinio centro viduryje ne Mollet, bet Mendès-France'as buvo tas politikas, kuris turėjo išskirtinę poziciją dėl Europos. Antra, svarbu prisiminti, kad proeuropietiškumui buvo leista vyrauti paties Mollet partijoje ir tarp jo partijos ministrų bei po to tarp balsavusiųjų už ratifikavimą ne todėl, kad Sutartis turėjo geopolitinių pasekmių, bet dėl to, jog ji jų *neturėjo*.

Ir čia ekonominiai interesai galėjo būti svarbesni. Pirmiausia reikėjo išspręsti svarbiausius klausimus – Prancūzijos karinį suverenitetą, Vokietijos perginklavimą ir keletą teritorinių problemų. SFIO (*Section Française de l'Internationale Ouvrière*) tai buvo pagrindiniai posūkio taškai, po kurių Mollet galėjo pareikšti remiąs bendrąją ekonominę integraciją nesibaimindamas dėl geopolitinių pasekmių. Be to, didėjanti tendencija remti Europą buvo ne šiaip Mollet asmeninis pasirinkimas: jis atitiko jau nuo pat 1948 m. SFIO besireiškiančią tendenciją ir rodė galutinę saikingų proeuropietiškųjų jėgų pergalę – jėgų, kurias įkvėpė André Philipas ir Leonas Blumas, tie „du

[93] Bossuat, *L'Europe*, 314, 328–329, 362–363; Serra, *Il rilancio*, 281–282; Mahant, *France*, 66; Jean-Paul Brunet, „Le MRP et la construction européenne, 1955–1957", in Berstein et al., *Le MRP et la construction européenne*, 240; Polach, *Euratom*, 22–23, 63–65; Pierre Guillen, „La France et la negotiation du traité d'Euratom", *Relations internationales* 44 (Winter 1985), 399; Monnet, *Mémoires* (Paris, 1976), 2:620–621.

[94] Pineau and Rimbaud, *Le Grand pari*, 194–199; Marjolin, *Architect*, 304; Bossuat, *L'Europe*, 320–321, 362–363.

pagrindiniai teoriniai įtakos šaltiniai formuojant europines socialistų nuostatas," kurie 6-ojo dešimtmečio pradžioje ėmė remti labiau į rinką orientuotą ekonominę politiką. Vienas analitikas daro išvadą, kad „jei didesnės autonomijos nuo JAV idėja ir darė įtaką Mollet vyriausybei, dar svarbesnis buvo tikėjimas, jog ūkio modernizavimas priklauso nuo Europos integracijos". Užuot kėlę geopolitinius argumentus, SFIO lyderiai pabrėžė, jog muitų sąjunga ir eksportu grindžiamas augimas buvo ekonominiai reikalavimai – nors tie, kurie buvo susirūpinę Prancūzijos nekonkurencingumu, ir liko opozicijoje. 1956 m. vykusio socialistų suvažiavimo pareikalautos dvi derybų sąlygos apskritai buvo ekonominės: socialinis harmonizavimas ir užjūrio teritorijų įtraukimas[95]. Galų gale Mollet tebelikęs noras svarstyti bendradarbiavimą su Britanija – iki kol buvo garantuotas susitarimas su Vokietija dėl žemės ūkio – teigia, jog Europos idėjos vargu ar buvo svarbiausios.

Viena svarbi vyriausybės proeuropinės pozicijos išdava buvo sutikimas su iš esmės kvazikonstitucine EB forma. Vėliau de Gaulle'is sakė, kad jis taip pat būtų sutikęs su muitų sąjunga, bet kitokios formos; jis, kaip galima manyti, turėjo omenyje EB institucijas, prieš kurių viršvalstybinę formą jis po to kovojo ilgiau kaip dešimtmetį. Vis dėlto net Mollet vyriausybė, kaip ir Vokietijos federalistai, siekė kruopščiai apskaičiuotų silpnesnių viršvalstybinių institucijų, palyginti su Aukštąja valdyba; jokio rimtesnio dėmesio nebuvo skiriama pasipriešinti pragmatiniam veto teisės nustatymui pereinant prie antrosios pakopos ir įvedant įvairias apsaugos išlygas. Taip buvo siekiama apdrausti Prancūziją nuo niūrių ekonomikos perdislokavimo prognozių. Mollet ir Faure labiau tenkino konfederacinė Ministrų Taryba negu panaši į Aukštąją valdybą viršvalstybinė institucija[96].

Taigi dauguma įrodymų – nuomonių dėl atskirų klausimų įvairovė, laiko parinkimas, vidaus paskirstymas ir politinė retorika – teigia, kad vyravo ekonominiai, o ne geopolitiniai motyvai. Geopolitinių tikslų, nurodomų daugelyje darbų (Suecas ir dekolonizacija, Vokietijos problema, atominė energija), įtaka mažesnė; visi šie sumetimai, sudėti kartu, tikriausiai krypo *prieš* Sutartį. Nors proeuropinė ideologija, susijusi su pačios Mollet vyriausybės aktyvia veikla, turėjo nemažą įtaką Prancūzijos pozicijai, bet net ir ji buvo antrinė. Dauguma Prancūzijos keliamų derybinių reikalavimų buvo ekonominiai; juos palaikė centristinės partijos, ir šių keliamų tikslų vienaip ar kitaip

[95] Michael Newman, *Socialism and European Unity – The Dilemma of the Left in Britain and France* (London, 1983), 35. Mahant, *French*, 85–88, 104ff, 155ff, 162, 165; Wilfried Loth, „Der französische Sozialismus in der Vierten und Fünften Republik", *Neue Politische Literatur* 22 (1977), 221–243; Lefebvre, „French Socialist", 46–47; Interview su Noël, 5–6.

[96] Bossuat, *L'Europe*, 319; Serra, *Il rilancio*, 281–282, 287; Milward, *Rescue*, 209–211; Faure Interview, 24.

derybose buvo siekiama beveik visą dešimtmetį. Visas Europos ekonominio bendradarbiavimo alternatyvas, išskyrus „mažos Europos“ muitų sąjungą su stipria žemės ūkio reikšme – spartesnį bendradarbiavimą visame žemyne, tą ar kitą LPE su Britanija ir netgi vidutinės trukmės laikotarpiu kokį nors pusėtiną sprendimą – ekonominiai samprotavimai buvo atstūmę; daugiausia, ką gali geopolitika, tai padėti paaiškinti, kodėl visos tos Prancūzijos vyriausybės laikėsi proaktyvių nuostatų, o ne laukė, kol bus priversta jungtis prie kitų jau struktūrizuoto bendradarbiavimo.

Nors šiuose srityse Prancūzija ir nusileido, vidaus parama liko trapi. Prancūzijos vyriausybė, veikdama iš dalies dėl ideologinių priežasčių, išnaudojo vidaus procedūras ir CNPF paramą Sutarčiai paremti, o, kita vertus, ją galėjo pažeisti grėsmę pajutusių pramonės sektorių pasipriešinimo Sutarties įgyvendinimui atsakomoji reakcija. Apsaugos išlygos ir veto buvo per silpni, kad pakeistų vienintelę politiką, kurią verslas laikė kaip išspręsiančią jo problemas: devalvavimą. Kaip jau buvo patirta 6-ajame dešimtmetyje, kai Prancūzija keliskart nepajėgė vykdyti prekybos sutarčių, toks pasipriešinimas galėtų būti lemtingas. Net pagrindiniai Mollet mažosios aktyvistų komandos nariai abejojo Prancūzijos galimybėmis ir noru įgyvendinti Romos sutartį. Ir iš tiesų paskutiniosios Ketvirtosios respublikos vyriausybės netrukus ją pažeidė iš pradžių įvedusios protekcionistines priemones mokėjimų balanso krizei įveikti, po to paskelbusios, kad šalis nesilaikys 1959 m. sausio termino pirmajam EB muitų mažinimui[97]. Tik vidaus ekonominė reforma, įvykdyta jau esant de Gaulle'ui, pajėgė sutelkti paramą Sutarčiai.

Britanija: tarp Sandraugos ir žemyno

1955–1961 m. Britanijos politika Europos atžvilgiu pasikeitė. Prasidėjusią kaip politiką, skirtą ignoruoti muitų sąjungos pasiūlymą ir vėliau bandyti jį sužlugdyti, maždaug 1957 m. ją pakeitė pastangos prisiderinti ir galų gale į ją įstoti. Pirmosios dvi šios evoliucijos pakopos, – abejingumas ir trukdymas – aptariamos šiame skyriuje; kitos dvi analizuojamos trečiame skyriuje. Kaip paaiškinti regimą Britanijos pasirinkimą išlaikyti *status quo* arba turėti laisvąją prekybos erdvę, bet ne muitų sąjungą? Kas lėmė augantį suvokimą, jog vis dėlto būtina kokia nors prisitaikymo forma?

Dauguma studijų pabrėžia Edeno ir Macmillano vyriausybių ideologinį priešiškumą Europos federalizmui bei jų troškimą išlaikyti didžiosios valstybės statusą, kurį simbolizuoja glaudūs ryšiai su Sandrauga ir Jungtinėmis Valstijomis. Tokios studijos dažnai smerkia Britanijos lyderius už „pavėlavi-

[97] Balassa, „Organized“, 291ff, 320–324, 327–343, 382, 390–391.

mą į traukinį" Mesinoje. Britų politikos nesėkmės 1955–1957 m. dažnai laikomos kaip *prima facie* įrodymas, kad ta politika buvo ideologinė, iracionali ir nemokšiška. Anthony Edenas, aptariamo periodo pradžios ministras pirmininkas, ir R. A. B. Butleris, jo kancleris, dažnai apibūdinami kaip senamadiški valstybės vyrai; vėliau jie patys savo politiką pavadins „trumparegiška"[98]. Kai kas nurodo „[britų] elito atotrūkį nuo politinių įsipareigojimų jausmo ir nuo atviro keitimosi informacija, kurs jau ėmė rastis EAPB vyriausybėse"[99]. Dar kiti primena instinktyvų Britanijos vyriausybių antifederalizmą ir neapibrėžtą, archaišką, tačiau „beveik moralinį įsipareigojimą išsaugoti britiškojo didingumo palikimą". Ypač detaliame Britanijos politikos istoriniame aprašyme daroma išvada, kad „tik psichologiniais veiksniais galima paaiškinti britų poziciją Mesinos iniciatyvos atžvilgiu"[100]. Remdamasis panašiu pagrindu, Richardas Griffithsas Britanijos politiką vadina „iracionalia"[101].

Čia pateikta analizė meta iššūkį tokiam vertinimui ir teigia, kad Britanijos abejingumo ir pasipriešinimo muitų sąjungai politika buvo racionali politika vyriausybės, kuri mažai prekiavo su žemynu, turėjo didelius muitus ir bijojo Vokietijos gamintojų konkurencijos. Britanijos politiką labiausiais diktavo racionalūs prekybiniai interesai, ypač eksporto rėmimas. Šis aiškinimas yra artimesnis neseniai paskelbtam Alano Milwardo vertinimui. Bet net ir Milwardas atmeta prekybinius interesus kaip tokius. Užuot nurodęs juos, jis atkreipia dėmesį į išskirtinai britišką makroekonominę ideologiją, pabrėžiančią stiprų finansų vaidmenį, ir teigia, kad „tai, ko [Britanijoje] trūko, buvo ryšiai tarp (...) pramonės politikos ir tarptautinės prekybos politikos". Tačiau šis vertinimas verčia jį pridėti tokius antrinius veiksnius: „ilgą istorinę didžiosios valstybės tradiciją (...) ignoruoti artimiausius kaimynus, (...) aroganciją ir trumparegišką konservatizmą"[102]. Aš teigiu, kad jei sutiksime, jog Britanijos politikos formuotojai pirmiausia siekė prekybinių tikslų, tai nereikės remtis nuorodomis į nemokšiškumą ar iracionalumą. Britanijos politikos formuotojų

[98] Michael Charlton, *The Price of Victory* (London, 1983), 194–195, taip pat 183–184, 186.

[99] Christopher Lord, *Absent at the Creation: Britain and the Formation of the European Community, 1950–1952* (Aldershot, 1996), 166, teikia tai kaip spėjimą. Tokia pat yra Charltono pionieriškos sakytinės istorijos *The Price of Victory* tezė. Taip pat žr.: Miriam Camps, „Missing the Boat at Messina and Other Times?" in Brian Brivati and Harriet Jones, eds., *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945* (London, 1993), 137. Lieberis teigia, kad Macmillanas blogai tvarkė stojimo reikalus šalies viduje, nepakankamai pabrėžė geopolitinius tikslus.

[100] Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945–63* (London, 1996), 55–56.

[101] Griffiths, „Dynamics", 6–7.

[102] Milward, *Rescue*, 393–395, taip pat 345–434.

turima informacija – mažai kuo besiskirianti nuo jų partnerių kontinente – visiškai pateisina tą skeptiškumą, su kuriuo jie žiūrėjo į Mesiną. Tiesą pasakius, Britanijos lyderiai tikrai laikėsi kai kurių senamadiškų pažiūrų; jiems nepasisekė, kad EB pasirodė esanti sėkmingesnė, negu jie ar bet kas kitas tikėjosi. Geopolitinės idėjos (ir bendroji ekonominė politika) suvaidino savo vaidmenį, bet tik antraeilį ir pateikė papildomą motyvą būti atsargiems susidūrus su prekybiniu projektu, kuris, net jo iniciatorių nuomone, tikriausiai žlugs ir kuris prieštaravo Britanijos interesams. Apskritai Britanijos politika buvo racionali, stebėtinai lanksti, netgi toliaregiškai ginanti ilgalaikius šalies ekonominius interesus.

Geopolitinis interesas ir ideologija: „vertinant politinėmis kategorijomis, gana kieta kaina“

To laikotarpio britų geopolitiniam mąstymui būdingos keturios gijos, kurios kartu paimtos pateisino jų nerimą ir skeptiškumą žemyno muitų sąjungos atžvilgiu. Pirmoji buvo stipri Britanijos parama Vakarų aljansui ir „ypatingi santykiai“ su Jungtinėmis Valstijomis[103]. Kaip kartais būdavo teigiama, ekskliuzyvinė muitų sąjunga gali suskaldyti Vakarų aljansą. Labai vėlai, 1958 m. birželį, Macmillanas rašė, kad jei EB būtų sukurta be kokio nors laisvosios prekybos susitarimo su Britanija, „mes turėsime peržiūrėti visas savo politines ir ekonomines nuostatas Europos atžvilgiu (...). Mes tikrai turėtume įvesti stiprius protekcionistinius muitus ir kvotas (...). Kitaip tariant, mes turėtume neleisti, kad žingsnis po žingsnio mus sužlugdytų. Mes kontratakuotume visais ginklais, kokius tik turime. Mes išvestume savo kariuomenę iš Europos. Mes pasitrauktume iš NATO. Mes įgyvendintume izoliacionizmo politiką“[104]. Tai buvo nerimas, nors Britanija jau planavo bet kokiu atveju atitraukti dalį kariuomenės iš Europos.

Antroji buvo susirūpinimas, kad muitų sąjunga gali pakirsti Vokietijos kontrolę. Kaip vėliau prisiminimuose rašė Macmillanas, Mesina „mums gali būti labai pavojinga, [nes ji] gali reikšti, kad faktiškai Vakarų Europoje imtų dominuoti Vokietija ir kad ji gali būti panaudota kaip įrankis atkurti Vokietijos galią ekonominėmis priemonėmis“[105].

[103] Dockrill, *Britain's Policy*, 102–103.

[104] Cituojama iš: Wolfram Kaiser, „Challenge to the Community: The Creation, Crisis, and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958–1972“, *Journal of European Integration History* 3, no. 1 (1997), 15.

[105] Kaiser, „Challenge“, 8.

Trečioji gija buvo baimė, kad Europos integracija su Britanija ar be jos pakirs šalies įsipareigojimus Sandraugai ir „ypatinguosius santykius" su Jungtinėmis Valstijomis, visuotinai laikomus, ypač Užsienio reikalų ministerijoje ir Konservatorių partijoje, Britanijos pasaulinio autoriteto ir galios pagrindu. Šis argumentas pasirodydavo ir kai kuriuose politikos apžvalgos dokumentuose. Kai kuriuose rimtuose pareiškimuose nerimaujama dėl poveikio transatlantiniams santykiams, tarp jų keletas Macmillano draugų laiškų ir 1957 m. Kabineto posėdis, kuriame sutarta, kad EB tikslai yra politiniai ir kad „mūsų ypatingiesiems santykiams su Jungtinėmis Valstijomis iškils pavojus, jei Jungtinės Valstijos ims manyti, jog mūsų įtaka taps mažesnė negu EB įtaka"[106].

Ketvirtoji gija – beveik visuotinis britų įtarumas Europos federalizmo atžvilgiu, kurį simbolizavo garsioji Winstono Churchill'io pastaba, kad „mes esame su jais, bet ne jų"[107]. 1956 m., jei norime būti tikslūs, 65–70 proc. Britanijos visuomenės pasisakė už Europos suvienijimą, o tai ne per daugiausia skyrėsi nuo 53–67 proc. Prancūzijoje, 79–82 proc. Vokietijoje ir 55–66 proc. Italijoje. Tačiau federalistinių organizacijų Britanijoje beveik nebuvo. Net narystės rėmėjai kritikavo federalizmą ir laikėsi nuomonės, jog federalistinės Europos nebus dar dešitmtmečius, o gal ir niekada. Didžioji dauguma paprasčiausiai sutiko, kad Britanija turėtų sumokėti „vertinant politinėmis kategorijomis, gana didžiulę kainą"[108]. Nė vienam pagrindinės srovės britų politikui federalinės institucijos nebuvo priimtinos. 1952 m. Edenas pareiškė, kad įstojimas į Europos federaciją yra „kažkas tokio, ko mes dėl pačios savo prigimties negalime padaryti"; slaptuose vyriausybės memorandumuose nuorodas į federalizmą jis pabraukdavo kaip kritikuotiną dalyką. Jo įpėdinis Haroldas Macmillanas, „europietiškiausias" iš to meto pagrindinių britų politikų ir žmogus, inicijavęs šalies asocijavimąsi su EAPB, nepakentė federalizmo ir kaip Edenas prioritetą teikė pragmatiniams, lankstiems tarpvyriausybiniams sprendimams"[109].

[106] CAB 128/31, 2 May 1957.

[107] David Butler and Uwe Kiesinger, *The 1975 Referendum* (London, 1976), 5.

[108] Charlton, *Price*, 241. Taip pat Milward, *Rescue*, 432. Harold Macmillan, *Riding the Storm 1956–1959* (London, 1971), 62–63; Anthony Nutting, *Europe Will Not Wait: A Warning and a Way Out* (London, 1960); Alastair Horne, *Harold Macmillan* (New York, 1988), 1:313–317, 2:31.

[109] Peter Morris, „The British Conservative Party", in John Gaffney, ed., *Political Parties and the European Union* (London, 1996), 125. Taip pat: Richard Lamb, *The Failure of the Eden Government* (London, 1987), 62–63.

Ekonominis interesas: „atvira simpatija ir nuoširdus žavėjimasis“

Pirmasis Britanijos verslo atsakas į EB buvo abejingumas. Britų pramonės federacijos (FBI), svarbiausios Britanijos pramonės interesų grupės, prezidentas vėliau pripažino, kad tokia reakcija rėmėsi dviem klaidingais išskaičiavimais: nepakankamu Europos vienijimosi perspektyvų įvertinimu ir vidaus pasipriešinimo laisvajai prekybai pervertinimu. Tuo tarpu, kaip pažymėjo Britanijos verslo spauda, prekyba jau sukosi nuo Sandraugos link žemyno. Prekyba vienos šakos gaminiais tarp išsivysčiusių šalių klestėjo. Tuo pačiu metu nuolaidų vidurkis imperijoje per du dešimtmečius krito nuo 11 iki 5 proc., GATT pastangomis didėjantis liberalizavimas ir *de facto* prekybos zonos sukūrimas EEBO bei EPU pakirto „išskirtinį prioritetų laipsnį“, teikiamą Britanijai sterlingo bloke. Nepaisant to, iš pradžių nei vyriausybė, nei verslas neragino inicijuoti Europos prekybos liberalizavimo. Britų eksportas į Šešeto šalis, kaip jau matėme, 1955 m. sudarė tik ketvirtadalį eksporto į Sandraugos šalis. Britanijos įmonės orientavosi į „saugesnes“ vidaus bei Sandraugos rinkas ir nenorėjo bent kiek daugiau rizikuoti investuojant į sektorius (pavyzdžiui, automobilių gamybą), kurie sudarė Vakarų Europos staigios prekybos plėtros pagrindą[110].

Verslo ir vyriausybės nusiraminimo nuotaiką sudrumstė atskirties grėsmė. Kai 1955 m. pabaigoje vyriausybė pasitraukė iš Spaako derybų, FBI užjūrio ryšių direktorius, susirūpinęs pirmiausia dėl izoliacijos, tuoj pat išreiškė „atvirai palaikąs muitų sąjungos idėją ir nuoširdžiai nusistebėjo JK sprendimu“[111]. Po kelių mėnesių vienas FBI komitetas apklausė britų pramonininkus ir atskleidė stebėtinai mažai protekcionistinių nuotaikų Europos atžvilgiu. Tačiau Sandraugos ir žemyno eksporto interesai tebebuvo suskilę. Viena vertus, tik sąjunga su Bendrąja rinka galėjo apsaugoti nuo britų eksporto diskriminavimo. O kita vertus, prioritetinis įėjimas į Sandraugos rinkas, susietas su atsakomuoju žemės ūkio produkcijos importu, vis dar buvo labai naudingas daugeliui įmonių. Minėtas komitetas problemą išsprendė pasiūlęs pramonės gaminių laisvosios prekybos erdvę – variantą, už kurį pasisakė didžioji dauguma FBI narių, apklaustų 1956 m. spalį ir dar kartą po metų. Pirmosios tarp rėmėjų buvo konkurencingesnės įmonės, tuo tarpu mažą priešininkų grupę sudarė neproporcingai atstovaujami mažesni, santykinai nekonkurencingi sektoriai, priklausantys nuo apsaugotų Sandraugos ar vidaus rinkų (pavyzdžiui, popieriaus, medienos, medvilnės, įrankių gamybos šakos). Kaip ir kolegos Prancūzijoje bei Vokietijoje, Britanijos verslininkai įtariai žiūrėjo į „viršvalstybines EAPB

[110] Apžvalgą žr.: Milward, *Rescue*, 396–424.

[111] Griffiths, „Dynamics“, 3; Lieber, *Britain*, 58–59.

ar EB tipo institucijas [ir] jas lydinčias „dirižistines“ tendencijas“; tokius pat įtarimus turėjo ir Profesinių sąjungų kongresas (TUC)[112].

Nuo pat Grūdų įstatymų panaikinimo 19-ojo a. viduryje Britanija buvo santykinai atvira prekių importui, todėl žemdirbystė šalyje nebuvo tokia svarbi veiklos sritis kaip Prancūzijoje ar Vokietijoje. 1957 m. jau tik 5 proc. Britanijos gyventojų buvo valstiečiai. Nors išlikusių ūkininkų veikla vidutiniškai buvo efektyvesnė negu jų kolegų bet kurioje Šešeto šalių, žemos vidaus kainos taip pat reiškė, jog jie gaudavo didesnes negu Šešeto ūkininkai subsidijas. Pagal 1947 ir 1957 m. Žemės ūkio įstatymus subsidijos buvo mokamos ne per kainas, kaip žemyne, bet tiesiogiai ūkininkams. Buvo manoma, kad nors ir maža, pagrindinė žemės ūkio interesų grupė Nacionalinė ūkininkų sąjunga (NFU) kontroliavo daugiau parlamento rinkėjų, negu vėliau paaiškėjo, ir dėl to konservatorių parlamento narių buvo gana gerbiama. NFU neslėpė skeptiškumo Europos žemės ūkio integracijos planų atžvilgiu, nes šie grasino susiklosčiusiems korporaciniams santykiams bei subsidijų sistemai. Ji taip pat priešinosi 1957 m. spalį pateiktam Britanijos vyriausybės siūlymui sudaryti atskirą susitarimą dėl žemės ūkio, paremtą EEBO principais, tačiau nusileido, kai vyriausybė pareikalavo ilgo pereinamojo laikotarpio ir apsaugos išlygų[113].

Vidaus sprendimas: „nugalabyti ar težlunga pati?“

Ką apie santykinę ekonominių ir geopolitinių išskaičiavimų svarbą mums byloja sprendimų priėmimo procesas Britanijoje? Nors nelengva tiksliai išskirti šiuos du motyvus, ekonominiai interesai, kaip atrodo, teikė mažų mažiausiai pakankamą pagrindą skeptiškam priešinimuisi.

[112] Kipping, *Summing*, 155–157. Buvo plačiai galvojama, kad narystė muitų sąjungoje būtų sunki kai kuriems stipriai apsaugotiems dideliems sektoriams, pavyzdžiui, chemijos, tekstilės ir mašinų gamybos, ir neutrali, nors nelengva automobilių pramonei. Lamb, *Failure*, 74–75; Lieber, *British*, 60–63; Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Britain Faces Europe* (Philadelphia, 1969), 33–34; Miriam Camps, *Britain and the European Community, 1955–1963* (Princeton, 1964), 115; Herbert Schneider, *Grossbrittaniens Weg nach Europa* Freiburg/Breisgau, 1968), 115; Macmillan, *Riding the Storm*, 82; Blank, *Federation*, 143–145. 1956 m. FBI atliko apklausą: 479 įmonės, kuriose vidutiniškai dirbo po 1270 darbuotojų, buvo palankios LPE įkūrimui, 38 įmonės, turinčios 815 darbuotojų, buvo neapsisprendusios ir 147 įmonės, turinčios vidutiniškai 510 darbuotojų, buvo prieš LPE. Seras Normanas Kippingas, generalinis direktorius, pastebėjo, kad atsakymai koreliavo su įmonių konkurencingumu. TUC pradėjo konsultacijas su vyriausybe 1956 m. spalį ir po mėnesio paskelbė viešai pritariantis LPE ir yra prieš narystę muitų sąjungoje, bet nurodė rimtą žalą, kurią sukeltų atskirtis. Lieber, *British*, 38–41.

[113] Lieber, *British*, 45–54; 117–134.

Britanijos skeptiškumas pasireiškė iškart. Dar prieš Mesiną Edenas, jo kancleris Butleris ir net užsienio reikalų ministras Macmillanas, kuris po penkerių metų vedė Britaniją į EB, iš pradžių kategoriškai atmetė dalyvavimą muitų sąjungoje. Kai Anthony Nuttingas, jaunas valstybės pareigūnas, „maldavo Edeno" leisti jam stebėti Mesinos derybas, premjeras atsisakė tai padaryti[114].

Tokiam neigiamam pradiniam nusistatymui paaiškinti pakanka ekonominių motyvų, nors taip pat galėjo būti svarbūs ir geopolitiniai išskaičiavimai. Anksčiausiai ir nuosekliausiai susirūpinimą reiškė ekonomikos pareigūnai. Tarpusavio paramos komitete (MAC), kurio buvo paprašyta pateikti išsamų Britanijos interesų įvertinimą 1955 m. spalį, dominavo jaunesnieji Iždo ir Prekybos tarybos pareigūnai. (Užsienio reikalų ministerija iš pradžių sutiko, kad Mesinos derybos iš esmės yra ekonomikos reikalas[115].) MAC analizė pirmiausia ėmėsi prekybinių motyvų ir skaičiavo kiekvieno sektoriaus laimėjimus bei praradimus. MAC padarė išvadą, kad ilgalaikius Britanijos interesus neabejotinai lemia glaudesni ryšiai su Europa, su jos besiplečiančia pramoninių prekių rinka, tačiau trumpą laikotarpį šalis patirtų prisitaikymo išlaidas, susidarančias panaikinus pekybos prioritetus su Sandraugos valstybėmis ir sumažinus prekybos barjerus Europoje. MAC ataskaitoje pateiktos tokios išvados: „(i) narystė susilpnintų Jungtinės Karalystės ekonominius, o dėl to ir politinius santykius su Sandrauga bei kolonijomis; (ii) Jungtinės Karalystės ekonominiai ir politiniai interesai apima visą pasaulį, o Europos bendroji rinka prieštarautų laisvesnės prekybos ir mokėjimų nuostatai; (iii) dalyvavimas praktiškai palaipsniui vestų į didesnę integraciją ir galiausiai, ko gero, į politinę federaciją, kuri [nebūtų] priimtina viešajai nuomonei Britanijoje ir (iv) ji apimtų Britanijos pramonės apsaugos nuo Europos konkurencijos pašalinimą".

Tik trečiasis punktas (apie federalizmą ir viešąją nuomonę) aiškiai skirtas geopolitikai, tuo tarpu ketvirtasis yra grynai ekonominis, o du pirmieji – pirmiausia ekonominiai. Niekur neminima Vokietija ar Sovietų Sąjunga. Bet dokumentas baigiamas tokiu teiginiu: „Europos bendrosios rinkos įkūrimas būtų blogai Jungtinei Karalystei ir, jei tik galima, turėtų būti neleista jam atsirasti. Tačiau, jei ji bus įkurta be mūsų (...), mes būsime priversti patirti vis didesnes prekybines išlaidas. Bet net ir tai nenusvertų politinių prieštaravimų

[114] Lamb, *Failure*, 68. Charlton, *Price*, 169.

[115] Griffithsas („Dynamics", 5) pastebi, kad net URM visai nebūdingai sau pabrėžė ekonominius argumentus: „6-ojo dešimtmečio pradžioje Užsienio reikalų ministerija ėmėsi vadovauti atmetant viršvalstybiškumą politiniais sumetimais; o dabar šis argumentas buvo naudojamas kaip likutinis veiksnys remiant kitus neigiamus motyvus". Apie tokio spaudimo tęsimą žr.: Jacqueline Tratt, *The Macmillan Government and Europe: A Study in the Process of Policy Development* (New York, 1996), 16.

prieš stojimą“ šiuo metu. Frankas Lee, taip pat Prekybos tarybos narys ir vienintelis pareigūnas tuo metu, pritaręs narystei, FBI pareigūnams pastebėjo: „Mes veikiausiai neįstengtume nebūti tokios svarbios rinkos nariais, tačiau negalime matyti, kaip tai padaryti nesumokant galop bendros valiutos įvedimo ir nemenko politinio suvereniteto suliejimo kainos“[116].

Tokį skeptiškumą sukėlė esama Britanijos politika, kuri nuosekliai rėmė GATT sistemą ir atmetė įvairias ekonominės integracijos Europoje formas. Visą 6-ąjį dešimtmetį Iždas buvo neutralus funkcinės integracijos atžvilgiu, o Užsienio reikalų ministerija tam prieštaravo. Šis skeptiškumas kilo ne tiek dėl tikėjimo „vieno pasaulio“ prekyba, organizuota pagal GATT taisykles, kiek dėl GATT suteiktų išimčių Sandraugos prekybai ir būgštavimų, kad Europos blokas tiems santykiams gali būti pavojingas. Konservatorių partijai netgi labiau negu Whitehallui imperiniai prioritetai buvo „Pakto Nojaus laivas“. Tai tiesiog buvo tikėjimo dogma, kad Sandraugos prioritetai užkerta kelią dalyvauti muitų sąjungoje su bendraisiais išorės muitų tarifais; šiuo atžvilgiu daugelis konservatorių įtariai žiūrėjo net ir į GATT[117].

Todėl Europos derybos iškėlė dilemą. Kaip 1956 m. gruodį pažymėjo Macmillanas, Britanija turi „vengti būti diskriminuojama Europos atžvilgiu“. Derybų dėl narystės metu jis pastebėjo, kad „daug labiau patraukia galimybė būti paprastu elementu besiplėtojančioje rinkoje negu vienu iš svarbiausių veiksnių [Sandraugos] rinkoje, kuri yra nuosmukio procese“. Tačiau, kaip jis pastebėjo Bendruomenių rūmuose netrukus po to, ekonominiai interesai sudarė pakankamą priežastį vengti narystės: „Mes neturėtume tikėtis, kad Sandraugos šalys ir toliau teiks prioritetą mūsų eksportui į jas, jei mes turėsime įvesti nesumažintus muitus jų eksportui į mūsų rinką (...), šis kontrargumentas, jei net nebūtų jokių kitokių, būtų labai pražūtingas bet kokiam pasiūlymui, kad Jungtinė Karalystė siektų

[116] Macmillan iš: Heiser, *British*, 106; Maurice Torelli, *Great Britain and Europe of the Six: The Failure of Negotiations* (Montréal, 1969), 17; Lee iš: Jock Bruce-Gardyne and Nidel Lawson, *The Power Game: An Examination of Decision-Making in Government* (London, 1976), 41. Taip pat žr.: Kaiser, *Using*, 28–32, 35; James R. V. Ellison, „Explaining British Policy toward European Integration in the 1950s“ (Canterbury, mime, 1995), 16–17; Young, „British Officials“, 95. Iš trijų didžiųjų Whitehallo galios centrų šiais klausimais Iždas ir „mažesniu mastu“ Prekybos taryba „6-ajame dešimtmetyje tapo vyraujantys“. John W. Young, „British Officials and European Integration, 1944–60“, in Deighton, *Building Postwar Europe*, 87ff; cf. Milward, *Rescue*, 393.

[117] Camps, „Missing“, 138. Tai nebuvo pasisakymas už pasaulinę laisvąją prekybą; partijos konferencijoje Blakpule 1954 m. liberalieji konservatoriai vis dar stengėsi įtikinti partiją nepriimti rezoliucijos, smerkiančios GATT, kurioje tuo tarpu buvo įrašyta *išimtis* Sandraugai. Macmillan, *Riding the Storm*, 65,77; Interviews in Charlton, *Price*, 171, 178–179, 182, 189; Heiser, *British Policy*, 49–56.

dalyvauti Europos bendrojoje rinkoje (...), todėl jis atmestinas"[118]. Be to, muitų sąjunga, kaip pastebi vienas komentatorius, buvo „nesuderinama su Britanijos politiniais santykiais su Sandrauga bei Jungtinėmis Valstijomis ir galų gale žalinga jos, kaip pasaulio valstybės, padėčiai"[119].

Suvokdami muitų sąjungos nepageidaujamumą ir ekonominės izoliacijos pavojus, ministrai ir pareigūnai nesutarė tik dėl taktikos. Žvelgdamas retrospektyviai, Butleris pastebėjo, kad „Mesinos 'bendroji rinka' neturėjo nė menkiausios galimybės tapti realybe. (...) Vienintelis rūpestį keliantis dalykas buvo toks – ar mes turime siekti ją nugalabyti, ar težlunga pati nuo savo pačios svorio"[120]. Macmillanas vėliau prisiminė, kad „kai mes 1955 m. pabaigoje nusprendėme nedalyvauti (...), mums įtaką darė (...) išskaičiavimai, [kurie] turėjo pasirodyti esantys klaidingi. Mes manėme, kad jiems nepavyks – arba, jei pavyks, kad mes rasime tinkamą susijungimo būdą"[121]. Tai nebuvo šiaip keleto URM pareigūnų požiūris ir vargu ar jis buvo trumparegiškas (kas ne kartą bandyta teigti). Paulas Henri Spaakas, Monnet ir Bernardas Clappier'is, žymiausi žemyno dalyviai, vienas kitam ir britams aiškino, kad Prancūzijos ekonomikos ir valstybės silpnumas reiškia, jog derybos gali ir žlugti – rezultatai, kurie veikiausiai vestų į mažiau įpareigojantį laisvosios prekybos susitarimą, ekonominį VES ekvivalentą. Todėl Edenas ir Butleris, nutaisę abejingą toną, neprisiimė jokių įsipareigojimų, kad Britanijos autoriteto – ir, manytina, jos gebėjimų teikti nepriklausomas alternatyvas – neigiamai nepaveiktų sąsaja su nesėkmingomis derybomis. Kalboje per oficialius Šešeto ministrų pietus Butleris sumenkino Mesinos susitikimą kaip „archeologinę iškaseną". Po trisdešimties metų Britanijos poziciją jis pavadino kaip visiškai nuobodžią: „Anthony'ui Edenui tai buvo visiškai nusibodę. Tiesą pasakius, jam buvo net nuobodžiau negu man"[122].

[118] James R. V. Ellison, „Explaining British Policy toward Integration in the 1950s" (Canterbury, mimeo, 1995), 15; Kaiser, „To Join", 144; Griffiths, „Dynamics", 5.

[119] Ellison, „Explaining", 17.

[120] Rab Butler, cituojamas Charlton, *Price*, 198.

[121] Griffiths, „Dynamics", 6–7. Griffithsas interpretuoja tai kaip iracionalų sprendimų priėmimą, kadangi nebuvo aiškiai svarstomos visos politikos alternatyvos, tačiau faktiškai svarstymas buvo pakankamai nuoseklus ir rėmėsi ta pačia informacija, kurią turėjo ir Europos lyderiai, patys buvę lygiai tokie pat pesimistiški. Clappier'is yra pasakęs Brethertonui, kad prancūzai nesijungs prie EB be britų. Ambasadorius Paryžiuje Gladwynas Jebbas nesitikėjo sėkmės. Ambasadorius Briuselyje Christopheris Warneris visas diskusijas laikė „miglotomis ir nepraktiškomis". 1956 m. pradžioje Spaakas abejojo sėkminga derybų pabaiga ir ieškojo Britanijos paramos. Žr.: interviu Adolf M. Birke and Kurt Kluxen, eds., *Die europäische Herausforderung: England und Deutschland in Europa* (Munich, Saur), 1987, 134–135, 137–139; Küsters, *Gründung*, 137n, 139–141; Heiser, *British*, 96; Macmillan, *Riding the Storm*, 69.

[122] Charlton, *Price*, 194, 195; taip pat 187–195.

Tačiau iš pradžių buvo žmonių, kurie pasisakė už aktyvesnę politiką siekiant užkirsti kelią muitų sąjungai ar ją suardyti. Seras Gladwynas Jebbas, Britanijos ambasadorius Paryžiuje, brūkštelėjęs pasiūlymo paraštėje, taip apibendrino britų poziciją: „Pasinaudoti destruktyviai“[123]. Jaunesnieji konservatorių prekybos pareigūnai, tokie kaip Anthony Nuttingas ir Peteris Thorneycroftas, sėkmingai spaudė MAC, jog šis rekomenduotų Britanijai dalyvauti Spaako komiteto posėdžiuose, kad galėtų nukreipti pasitarimus praktiškesnėmis kryptimis. Kabinetas sutiko nusiųsti „atstovą“ – bet tebegaliojant ankstesniam sutarimui, jog sprendimas nedalyvauti jau yra padarytas. Kadangi URM tai beveik nedomino, tas britų atstovas buvo Rusellas Brethertonas, valstybės sekretoriaus pavaduotojas iš Prekybos tarybos, kuriam buvo liepta atrodyti naudingam ir kaip alternatyvą siūlyti tarpvyriausybinę LPE atvirą Sandraugai, bet neprisiimti jokių įsipareigojimų. Kaip vėliau prisiminė Thorneycroftas, Brethertonui buvo duotos „visiškai neigiamos instrukcijos, [nes] Kabinetas jau buvo nusprendęs prieš Europos koncepciją“[124]. Nors Brethertonas iš ten pranešinėjo, kad derybininkai skiria „mažai dėmesio viršvalstybinėms institucijoms“, kad rezultatas „atrodo toks, jog tai bus sunku atskirti nuo EEBO,“ ir kad Prancūzijos dalyvavimas abejotinas – trumpai tariant, kad geopolitiniai įpareigojimai būtų minimalūs – jis buvo atšauktas „aukščiausiojo vyriausybės lygmens“ įsakymais[125].

Galimybė, kad derybos gali baigtis sėkmingai ir kad taip sukurta struktūra neapims Britanijos, nedelsiant pertvarkė Britanijos skeptišką nuobodulį į tulžingą priešiškumą. Jau nuo 1953 m. Iždo ir Prekybos tarybos tyrimai pabrėždavo prekybos tarp Sandraugos šalių mažėjimą ir atitinkamą eksporto į Europą didėjimą. Strateginiai dokumentai nuosekliai teigė, kad pavykus sudaryti muitų sąjungą, Britanijai vėl iškils anksčiau Macmillano iškelta dilema: narystė yra nepatraukli, kadangi ji sukels pavojų santykiams Sandraugoje, tačiau nebūti joje ilgą laiką reikš pragaištingą poveikį Britanijos prekybai. MAC buvo padaręs išvadą, kad mažai tikėtina, jog Bendroji rinka bus sukurta, bet jei taip įvyktų, tai susidarytų „visiškai nauja“ situacija. „Neprisijungimo nuostoliai ilgą laiką persvertų naudą“, ir Britanija „galėtų būti priversta įstoti pagal jų sąlygas“[126]. Prekybos tarybos direktorius Thorneycroftas teigė, kad pagrindinis Britanijos konkurentas yra Vokietija; diskriminacinės muitų sąjungos sukūrimas leis Vokietijai dominuoti žemyno rinkose. Žemės ūkio

[123] Kaiser, *Using*, 48.

[124] Charlton, *Price*, 182, taip pat 178ff.

[125] Lamb, *Failure*, 73; Bretherton and Uri, cituojami iš: Charlton, *Price*, 186–188; Camps, „Missing“, 138; Kaiser, *Using*, 47.

[126] Lamb, *Failure*, 74–75, taip pat 80–92; Kaiser, *Using*, 28–32, 35; Young, „British Officials“, 96–97.

pareigūnai tikino, kad būtina dalyvauti kuriant EB, tuomet būtų galima „užsitikrinti, jog tai sukels mažiau rūpesčių negu antraip galėtų būti“[127]. Viename įžvalgiame Iždo pranešime buvo pateikta tokia išvada: „Žvelgiant į ateitį, klausimas turi būti ne tai, ar mums reikia eiti į Europą jos gelbėti, bet ar mums nereikėtų judėti Europos link vardan mūsų pačių išsigelbėjimo“[128].

Dar gerokai prieš Venecijos susitikimą 1956 m. gegužę, kai derybų sėkmė pirmą kartą pasirodė esanti reali, Macmillanas, praėjusį gruodį pakeitęs Butlerį Iždo vadovo poste, tapo aktyvesnio atsakymo šalininkų vedliu. Jo prašymu dar vienas komitetas smulkiai apsvarstė visas alternatyvas ir didele dauguma rekomendavo pasiūlymą kurti paneuropinę LPE prižiūrimą EEBO – Britanijos vyriausybės pavadintą „Planu G“. Pagrindinė komiteto pranešimo logika buvo paprasta ir pirmiausia prekybinė: narystė EB, nepaisant geopolitinių pranašumų susiejant Vokietiją su Europa, yra neįmanoma, kadangi ji kelia grėsmę dviem trečdaliams Britanijos pekybos, „ypač su Sandrauga“[129]. Tačiau nedalyvavimas būtų labai brangus, Macmillanui rašė Thorneycroftas, kadangi „mūsų verslininkai būtų išstumti iš Europos rinkų ir būtų diskriminuojami savo konkurentų iš Vokietijos naudai“. Kaip tuo metu pažymėjo Macmillanas, „kai Šešetas ratifikuos, jie tikriausiai spragtels pirštais į LPE pusę ir paliks mus bėdoje“; vienintelė alternatyva nedalyvauti buvo „perorientuoti Mesinos iniciatyvą į EEBO orbitą“[130]. Minėtas pranešimas gynė pasiūlymą sudaryti „kokios nors rūšies susitarimą dėl muitų (...), skirtą kuo labiau sumažinti mūsų prekybos (...) su Sandrauga nuostolių riziką“[131]. Britų ministrai ir pareigūnai nebuvo labai suinteresuoti nei paneuropinės prekybos liberalizavimu, nei paties GATT liberalizavimu – Britanijos vyriausybė nuo pat 1931 m. priešinosi dideliems EEBO muitų tarifų mažinimams; jų interesas buvo sužlugdyti muitų sąjungą, nuo kurios jie galėjo būti atkirsti.

Kai Prancūzija netikėtai patvirtino pasirodysianti Venecijos susitikime, Kabinetas, dabar vadovaujamas Macmillano kaip ministro pirmininko, sureagavo akimirksniu. Jau po dviejų dienų Planas G buvo patvirtintas; dar po mėnesio jis buvo paskelbtas kaip EEBO pasiūlymas. Vidaus parama liko tvirta, nes planas nereiškė „jokio realaus atsitraukimo nuo ankstesnės politikos“, įgyvendinamos per EEBO[132]. Tų klausimų svarstymas Bendruomenių rūmuose 1956 m. rudenį „buvo ypatingas tuo, kad nebuvo jokių kontro-

[127] Eric Roll, cituotas iš.: Charlton, *Price*, 253.

[128] Kaiser, *Using*, 35.

[129] Lamb, *Failure*, 92–93; Milward, *Rescue*, 428–429; Charlton, *Price*, 182, 187, 190–195.

[130] Macmillan, *Riding*, 435–436.

[131] Milward, *Rescue*, 429, taip pat 428.

[132] Camps, „Missing“, 141.

versijų ir abi Rūmų pusės buvo vienmintės“[133]. Vidaus vartojimui skirtas pranešimas apie Planą G numatė, kad žemyno vyriausybės pasinaudos juo, nes jis geriau tiko, kaip manė britai, jų svarbiausiam geopolitiniam interesui – įrėminti Vokietiją į Europą. Prie to Macmillanas dar pridėjo grasinimus ir paskatas. Macmillano instrukcijos ambasadoms Bonoje ir Vašingtone byloja, kad Vakarų aljanso destabilizavimo akcentavimas galėtų sušvelninti JAV ir Vokietijos pasipriešinimą LPE. Jei Šešetas, atmesdamas Planą G, „paskelbtų jai ekonominį karą“, Macmillanas pagrasino įvesti embargą ginklų tiekimui į Olandiją, kurių šiai reikėjo Indonezijoje, pasitraukti iš NATO ir neginti Vokietijos. Pastarąjį grasinimą Adenaueris piktai atmetė. Prancūzijai Macmillanas pažadėjo branduolinę pagalbą pagal Euratomo sąlygas, JAV, JK ir Prancūzijos triumviratą bei artimesnes konsultacijas dėl Vakarų gynybos[134].

Kai šios geopolitinės paskatos nepaveikė, Macmillanas bandė panaudoti ekonomines nuolaidas[135]. Iš pradžių Planas G neapėmė maisto produktų ir šitaip pašalino bet kokias problemas dėl prekybos su Sandrauga ir Britanijos žemės ūkio; kai Šešetas pareikalavo suderinti žemės ūkio produkcijos prekybą bendrų kainų pagrindu, Macmillanas kukliai prisitaikė prie reikalavimų[136]. Kad ir kokios problemos būtų iškilusios britų ūkininkams, vėliau rašė jis, „buvo aišku, kad būtinybė išlaikyti laisvą įėjimą į Sandraugos rinkas buvo lemiama sąlyga“ – eksportas į tas rinkas buvo 2,5 karto didesnis negu Britanijos žemės ūkio gamybos apimtis[137]. Plano G žlugimas nebuvo aiškus iki pat 1957 m. pradžios, kada, kaip matysime, Macmillanas žengė dar toliau derindamasis prie Šešeto[138].

[133] Camps, *Britain*, 107–109, taip pat 106–111.

[134] Lamb, *Failure*, 96–97, taip pat 84–85. Macmillanas tikėjosi suvilioti Prancūzijos vyriausybę, kuri, kaip jis manė, yra neapsisprendusi, ar prisidėti prie prekybos liberalizavimo, ar likti prieš Vokietiją vienai, pasitraukti iš derybų. Lieber, *British*, 161n; Macmillan, *Riding*, 438–440; Horne, *Macmillan*., 2:429–432, 444–447.

[135] 1956 m. spalį Macmillanas jau pasitenkino notos pasiuntimu Spaakui, kuroje teigė: „Prašau jūsų šiek tiek laiko, iki bus galima priimti galutinius sprendimus“. Lamb, *Failure*, 99.

[136] Macmillan, *Riding*, 439ff.

[137] Macmillan, *Riding*, 434–435.

[138] Britanijoje antifederalizmas, didžiosios valstybės sindromas, ir iš čia kylantis Britanijos įtakos Europoje pervertinimas galėjo turėti vieną taktinę pasekmę. Jis skatino šalies lyderius manyti, kad jų autoritetas padidės, jei Britanija anksti pasitrauks iš derybų, ir kad jie mažai ką praras, jei derybos bus sėkmingos. Sėkmingos derybos nuvedė prie Britanijos izoliacijos, ir britais niekas nepasitikėjo; nenumatytos ilgalaikės pasekmės, kai de Gaulle'is grįžo į valdžią, pasirodė esančios katastrofiškos. Spaakas vėliau tvirtino, kad Britanija ir būtų galėjusi įžengti kaip Europos lyderė, jei ji būtų norėjusi paremti inovatyvią politiką. Nors ir neteisingas, bet tuo metu tai buvo pagrįstas vertinimas. Vėliau derybose Prancūzija nenorėjo atsidurti padėtyje, kuriai esant reikėtų vetuoti susitarimą.

Kritikai dažnai smerkė Britaniją už tai, kad ji „nesuspėjo į traukinį" Mesinoje. Iš pradžių skeptiškas, o paskui priešiškas Britanijos politikos atsakas 1955–1957 m. dažnai laikomas kaip pagrindinis įrodymas, jog Britanijos politika buvo idelogine, iracionali arba ignoruojanti. Net Butleris ir galbūt Edenas buvo savikritiški. Tokia retrospektyvi britų pozicijos kritika yra nepagrįsta dėl dviejų priežasčių. Pirma, britų diplomatija buvo toliaregiška ir gerai informuota – artima idealiam racionaliam veikėjui. Macmillanas greitai sureagavo į naują informaciją apie procesus žemyne; posūkis agresyvaus atsako link buvo nuspręstas vos per dvi dienas po Venecijos susitikimo, dar keleri metai iki to, kai to pareikalavo vidaus spaudimas. Nuo pat pradžių Whitehallas teisingai prognozavo būsimas ekonomines tendencijas, gana tiksliai apskaičiavęs ekonomines pasekmes atskirai kiekvienam sektoriui. Iš pat pradžių buvo suvokta, kad atsitvėrimas nuo sėkmingos muitų sąjungos galiausiai privers teikti paraišką narystei ir kad tada, be viso kito, apskritai bus sunku pertvarkyti struktūrą, kurią kuriant britai nedalyvavo. Tačiau tokia galimybė galėjo atsirasti tik po kelerių metų ir, kas dar svarbiau, buvo neįtikima. Todėl Britanijos lyderiai priėmė apskaičiuotą riziką, kad muitų sąjunga žlugs. Toji rizika buvo visai pateisinama. Iki 1957 m. pradžios net žemyno valstybių veikėjai abejojo Sutarties įgyvendinimu[139]. Trumpai tariant, kritikai britų lyderiams priskiria tokius interesus ir tokią informaciją, kokių jie tuo metu neturėjo[140].

Antroji priežastis, dėl kurios retrospektyvi kritika nepagrįsta, yra ta, kad dauguma aiškinimų laikosi prielaidos, jog Britanijos politikos formuotojai siekė geopolitinių tikslų. Taip aiškinama Britanijos politika iš tiesų atrodo iracionali arba trumparegiška. Bet jei pradedama nuo prielaidos, kad svarbiausi

[139] Net Kaiseris sutinka su tuo: „To Join", 54–55. Taip pat žr.: Lamb, *Failure*, 76–77. Vienintelė aiškiai klaidinga interpretacija buvo taktinė: Britanijos vyriausybė nuosekliai laikėsi prielaidos, kad žemyno vyriausybės orientuojasi pagal geopolitinius motyvus. Dėl šios priežasties britai nepajėgė numatyti, kad, BŽŪP esant sėkmingai, stipri Prancūzijos vyriausybė gali, kaip matysime trečiame skyriuje, vetuoti Britanijos atėjimą dėl ***ekonominių priežasčių***. Bet ir kiti šito nenumatė.

[140] Pamatinė Britanijos politikos ekonominė logika kartais užtemdoma archaine kalba (veiksminga konkurencija su vokiečių pramonininkais dažnai apibūdinama kaip „Vokietijos dominavimo slopinimas"), nes čia vis dar reikėjo įtikinti Užsienio reikalų ministeriją ir dėl to, kad Macmillanas dažnai panaudodavo geopolitinius argumentus britų ekonominiams interesams pridengti. Tas pats pasakytina ir apie daugiašalę areną, kur Macmillanas Kennedy'ui dėstė apie tai, kaip „laisvasis pasaulis, tikėtina, greičiau bus suvienytas einant bendros pinigų ir ekonominės politikos keliu" negu per karinius aljansus, nors britų siūlymai Kennedy'ui dėl pinigų politikos buvo ekonomiškai nerealūs ir egoistiški. Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods* (Oxford, 1996), 165–166.

ir pakankami pradinio britų abejingumo ir priešinimosi EB motyvai buvo prekybiniai eksporto rėmimo interesai, tada jokios nuorodos į iracionalumą nereikalingos – nebereiks keisti aiškinimų ir aptariant vėlesnę Britanijos paraišką dėl narystės. Tas paprastas faktas, kad Britanijos eksportas į Sandraugą buvo keturiskart didesnis negu eksportas į Europą, daug ką pasako apie britų strategiją; likusius motyvus paaiškina atsakomasis žemės ūkio produkcijos importas. Vertinant prekybiniais kriterijais, iš muitų sąjungos Britanija ir žemės ūkio produkcijos, ir pramonės gaminių požiūriu laimėtų daug mažiau ir praloštų daug daugiau negu bet kuri Šešeto šalis. Pradinis abejingumas pramonės prekybos liberalizavimui Europoje, rūpestis dėl ilgalaikių atskyrimo pasekmių pramonei ir griežtas Sandraugos susitarimų gynimas Britanijos prekybinėmis aplinkybėmis yra natūralus šalies atsakas. Vidaus paskirstymai ir vyriausybėje, ir versle, kaip jau matėme, atspindėjo ekonominius interesus. Ir viešuose, ir konfidencialiuose susibūrimuose du dažniausiai minimi nacionaliniai interesai buvo Sandraugos prekybos struktūros išlaikymas ir atskyrimo nuo Europos rinkų išvengimas; jie tikrai buvo laikomi pakankami ilgalaikiam Britanijos politikos pagrindimui. Jei svarbiausiais laikysime ekonominius interesus, Britanijos politika Europos atžvilgiu pasirodys nuosekliai tęsianti GATT ir Sandraugos politiką.

Priešingai, geopolitiniai veiksniai pateikia mums ne tokį įtikinamą paaiškinimą. Pirmiausia, jais buvo remiamasi ne taip nuosekliai ar pagrįstai. Kylančios Vokietijos galios grėsmė ar bet kuri kita žemyne iškilusi grėsmė beveik visada būdavo laikoma pirmiausia ekonomine, o ne politine-karine problema. Nėra jokių įrodymų, kad tai buvo suvokiama karine prasme, nors nuolat bandoma tai įrodyti iš konteksto ištrauktais atskirais teiginiais. Dažnai cituojamas Macmillano teiginys kalba apie „Vokietijos galios atkūrimą *ekonominėmis priemonėmis*“. Kita mintis, paskelbta Davido Eccleso, Prekybos tarybos prezidento 1957 m. ir žmogaus, kurio publikacijos dažnai cituojamos geopolitinio aiškinimo naudai, pažymi, kad „*nors tai nėra karinis ar priešiškas ketinimas*, šešios Europos šalys pasirašė sutartį daryti būtent tai, ką mes visada, šimtus metų, sakydavome, jog daroma ne mūsų šalies saugumo labui“[141]. Net jei ir būtų stipresnių dokumentinių įrodymų, remiančių tokį požiūrį, tokie motyvai darytų Britanijos politiką nenuoseklią. Tuo tarpu, kai LPE ekonominė nauda buvo akivaizdi, vargu ar ji buvo veiksminga geopolitinė priemonė didinti santykinį pranašumą prieš Vokietiją ar atkurti Vakarų aljansą. Juk LPE, be viso kito, buvo ir Vokietijos verslo žmonių prioritetinis

[141] Cituojama iš: Richard Griffiths, „British Policy toward the Common Market, 1955–1960“, in George Wilkes, ed., *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961–1963* (London, 1997), 39. Išskirta mano – *A. M.*

pasirinkimas. (Tokios pozicijos neturėjo ir Prancūzija, kuri dėl Vokietijos rūpinosi daug labiau[142].) Pagaliau, kaip matysime trečiame skyriuje, geopolitiniai motyvai nepaaiškina, kodėl Britanija galėjo ir toliau tikėtis įkurti LPE net *po to*, kai muitų sąjunga jau buvo aiškiai įkurta[143].

Macmillano įspėjimai apie Vakarų aljanso nestabilumą geriausiai suprantami ne kaip pamatinių prioritetų išraiška, bet kaip taktinis veiksmas ir nusivylimo išraiška. Grasinimai nebuvo labai prasmingi: Macmillanas niekada nepaaiškino, *kodėl* Britanija į ekonominę izoliaciją turėtų atsakyti geopolitine izoliacija, šitaip nusipjautų sau nosį ir subjaurotų veidą. Tikrumo dėlei galime rasti vos keletą pavyzdžių, kur Macmillano konfidencialūs pareiškimai galėtų būti skaitomi kaip tikri Britanijos pasitraukimo iš NATO ir VES scenarijai; nė vienas iš jų nėra vienareikšmiškas ir nė vienas nerodo, kad jis į juos žiūrėjo rimtai. Ir tikrai to nedarė jam pavaldūs aukščiausiojo rango pareigūnai. Be to, susirūpinimas Vakarų įsipareigojimų stabilumu neatitiktų britų žvalgybos ataskaitų (pavyzdžiui, iš Brethertono), netiesiogiai teigiančių, kad nereiktų tikėtis atsirandant EB viršvalstybinių institucijų ir geopolitinio bendradarbiavimo, britų susirūpinimo dėl NATO narystės nebuvimo vidiniuose Britanijos svarbiausių tikslų sąrašuose, Britanijos planų bet kokiu atveju išvesti dalį kariuomenės iš žemyno ir Britanijos akivaizdaus nesidomėjimo kariniu atžvilgiu jautresnėmis derybomis dėl Euratomo arba anksčiau dėl EGB. Labiausiai tikėtina, kad grasinimai pasitraukti į savanorišką izoliaciją buvo naudojami pirmiausia kaip diplomatinė taktika siekiant užsitikrinti paramą Britanijos siūlomai LPE iš Jungtinių Valstijų, Prancūzijos ir Vakarų Vokietijos. Niekur neužsimenama apie rengimąsi juos vykdyti. Todėl garsusis memorandumas, kviečiantis išstoti iš NATO, tiksliausiai turėtų būti skaitomas ne kaip pareiškimas apie tikslą, bet kaip instrukcijų rinkinys apie tai, „ką mes turime (...) labai aiškiai pasakyti (...) de Gaulle'ui ir Adenaueriui". Po to, kai Adenaueris piktai atmetė tokius grasinimus, jie dingo iš vidinių dokumentų – tai galutinai įrodo, jog susiduriame su taktika, o ne su svarbiais prioritetais[144].

Vidaus dokumentuose dažniausiai minimi politinis susisaistymas su Sandrauga, rūpestis dėl ypatingų santykių su Jungtinėmis Valstijomis ir antifederalizmas. Tie veiksniai netgi retkarčiais pasirodo ankstesniuose strateginiuose dokumentuose kaip pakankamos sąlygos vengti narystės, nors dažniausiai tokie dokumentai rėmėsi viltimis, kad Mesinos derybos žlugs. Tačiau yra priežasčių būti skeptiškiems.

[142] Dockrill, *Britain's*, 7.

[143] Lamb, *Failure*, 88–89.

[144] Kaiser, *Using*, 151–155, daro išvadą, kad tai tiesiog buvo „blefas".

Viena iš tų priežasčių turbūt yra rūpestis dėl autoriteto pasaulyje. Nemažai dokumentų patvirtina, jog britams daug reiškė politiniai įsipareigojimai Sandraugoje. Tačiau sunku įvertinti jų santykinę reikšmę *vis-à-vis* grynai ekonominių tikslų, nes abu numato tokį pat politinį atsaką ir dažnai būdavo minimi tame pačiame sakinyje. Tačiau visiškai aišku, kad Britanijos vadovus tiesiog persekiojo galimybės, jog šalies prekybinė atskirtis nuo dinamiško Europos regiono netrukus persvers Sandraugos svarbą.

Ar Macmillanas baiminosi, kad suvienyta Europa atims pasaulinį ir europinį autoritetą iš Britanijos kaip privilegijuoto Jungtinių Valstijų partnerio? Tokias spėliones patvirtina tik keletas Kabineto dokumentų, daugiausia rašytų apie 1957 m. Jei EB pirmutinis tikslas būtų buvęs politinis, tai neaišku, kodėl LPE būtų išsprendusi Britanijos problemas. Tada nebūtų aišku, ir kodėl tiek mažai dėmesio buvo skiriama Euratomui. Galų gale ir tas rūpestis dėl Jungtinių Valstijų nepaaiškintų nuolatinio britų susirūpinimo Europa net ir tada, kai – kaip 1955 m. pabaigoje ar 1962 m. viduryje – visi vienbalsiai sutarė, jog EB rutuliojasi pirmiausia į ekonominę, o ne į politinę organizaciją[145].

Akivaizdu, kad britai priešinosi federacinėms institucijoms ir kad tas priešinimasis darė įtaką jų pradinei politikai. Tačiau antifederalizmas nepajėgia paaiškinti dviejų ryškiausių Britanijos pozicijos aspektų: britų opozicijos nuožmaus priešiškumo ir LPE pasirinkimo alternatyvos. Jei Britanija būtų tiesiog antifederalistinė, ji tyliai susilaikytų, kaip padarė EGB ir EAPB atvejais. Priešinimasis viršvalstybinėms institucijoms irgi nebuvo nuoseklus: Macmillanas, pavyzdžiui, buvo pasirengęs svarstyti sprendimus balsų dauguma LPE, jei tai padėtų įtikinti Europos vyriausybes britų tikslų rimtumu[146]. Kaip ir dėl pasaulinio autoriteto, taip ir susirūpinimas antifederalizmu nepaaiškina, kodėl Britanija taip priešinosi net ir tada, kai įtarė, jog EB netaps stipria federacine institucija. Faktiškai rūpestis dėl federacinių institucijų po 1956 m. pamažu nyksta iš britų dokumentų ir jį pakeičia konkretesnės problemos, kurios galiausiai atvedė Britaniją į narystę.

Apskritai racionalus politikos formavimas ir rišlus prioritetų rikiavimas, atspindintis prekybinių interesų kaitą, siūlo įtikimiausią Britanijos veiksmų aiškinimą – labiau negu jų priskyrimas geopolitinėms idėjoms, nekalbant jau apie iracionalumą, trumparegiškumą ar neišmanymą. Be to, ekonominiai veiksniai laikui bėgant darėsi vis svarbesni. Tik jie leidžia tiksliai paaiškinti, kodėl *status quo* su Sandraugos prioritetais ir lėtu slinkimu daugiašalio pre-

[145] Papildant Brethertono ataskaitas apie Spaako komiteto posėdžius, žr. trečio skyriaus poskyrius apie Macmillano ir de Gaulle'o susitikimus ir Charlton, *Price*, 253–254.

[146] Macmillan, *Riding*, 435.

kybos liberalizavimo link geriausiai atitiko Britanijos siekius; todėl ir priešinimasis muitų sąjungai, jei ji būtų sukurta, buvo optimali politika. Pasiūlymas kurti LPE, užtikrinantis Britanijos buvimą ir Europoje, ir Sandraugoje, buvo antras geriausias variantas. Narystė muitų sąjungoje buvo trečia, po jos dar ėjo atskirtis nuo tokio susitarimo – šias dvi Britanijos alternatyvas aiškinsimės kitame skyriuje. Prekybiniai interesai šiuos prioritetus aiškina taupiausiu būdu; tų interesų pirmumą remia ir ryški turimų įrodymų gausa.

AIŠKINANT NACIONALINIUS PRIORITETUS: EKONOMINIŲ INTERESŲ PIRMUMAS, BET IR NEPAKANKAMUMAS

Anksčiau pateikti gausūs įrodymai patvirtino išskirtinę prekybinių išskaičiavimų svarbą formuojant Vokietijos, Prancūzijos ir Britanijos nacionalinius prioritetus. Jie buvo įvairūs ne pagal šalis, bet pagal konkrečius klausimus, kaip ir numato ekonominis aiškinimas. Maža to, prioritetai įvairavo kaip einamojo arba (žemės ūkio atveju) potencialaus eksporto funkcija. Vokietija pirmenybę teikė pramonės liberalizavimui ir Europoje, ir už jos ribų bei žemės ūkio apsaugai, tačiau nesutiko su bendradarbiavimu atominės energetikos srityje. Prancūzijos pasirinkimas buvo priešingas: ypač didelį dėmesį ji skyrė žemės ūkiui ir išorės muitų tarifams. Britanijai pirmiausia rūpėjo įeiti į trečiųjų šalių rinkas ir išvengti atskirties. Visose šalyse aktyvūs buvo ekonomikos veikėjai, kurie sudarė pagrindines veto grupes ir buvo reikšmingi politikos iniciatoriai. Svarbiausi Vokietijos, Prancūzijos ir Britanijos derybiniai reikalavimai pažodžiui kartojo žemės ūkio ir pramonės grupių siūlymus, tarp jų penkis iš šešių pagrindinių Prancūzijos reikalavimų, aukščiausio Adenauerio prioriteto (Euratomo) atmetimą Vokietijoje ir Britanijos posūkį iš abejingumo į opoziciją. Užsienio ir gynybos ministerijos aiškiai buvo ne tokios svarbios, išskyrus Vokietijos, kur jos atstovavo kanclerio asmeniniam požiūriui ir galėjo siekti politinių tikslų remdamosi platesniais ekonominiais interesais. Nebuvo įmanoma apeiti intensyvių ryškių gamintojų prioritetų, net ir tuo atveju, kai jų reikalavimai kirtosi su esminiais geopolitiniais ir ideologiniais tikslais. Tai aiškiausiai matyti iš Vokietijos atvejo, kur atominės energetikos sektorius sėkmingai nuleido kraują Euratomui. Pagrindiniuose Britanijos ir Prancūzijos dokumentuose ekonominiai išskaičiavimai paprastai buvo ryškesni už geopolitinius veiksnius. Kiekvienos vyriausybės pagrindiniai derybiniai reikalavimai – išorinis atvirumas Jungtinei Karalystei, žemės ūkio ir pramonės apsaugos išlygos Prancūzijai, Euratomo eliminavimas Vokietijai – buvo ekonominiai. Ekonominiai motyvai labiau derėjo su esama politika ir kitose srityse visų trijų šalių atveju: žemės ūkio integracija buvo

visų Ketvirtosios respublikos vyriausybių tikslas Prancūzijoje, prekybos liberalizavimas ir žemės ūkio apsauga buvo Adenauerio tikslas nuo 6-ojo dešimtmečio pabaigos, Sandraugos prekybos išsaugojimas buvo kertinis motyvas britams remiant GATT. Visose trijose šalyse žemės ūkio pajamų išsaugojimas politiškai buvo neišvengiamas.

Laiko parinkimas taip pat stipriai patvirtina ekonominę traktuotę. EB gimė po to, o ne prieš tai, kai pagrindiniai geopolitiniai klausimai buvo išspręsti. Mesinos iniciatyva pasirodė prasidėjus Rytų ir Vakarų santykių atšilimui ir kilo iškart po intensyvaus Europos diplomatijos laikotarpio, kurio viršūnė buvo Londono konferencija 1954 m. spalio–lapkričio mėn. ir Paryžiaus susitarimas 1955 m. gegužę, išsprendę Saro ir Mozelio klausimus, užbaigę oficialią Vokietijos okupaciją, nustatę Vokietijos ginkluotės gamybos kontrolę, įvedę pastovų Britanijos karinį buvimą žemyne, nuslopinę bet kokį judėjimą viršvalstybinio karinio bendradarbiavimo EGB link ir reintegravę Vokietiją į Vakarų gynybą. Tik išsprendus šiuos klausimus, Adenaueris ir Mollet galėjo derėtis dėl EB. Tų klausimų sprendimas buvo atsakas į geopolitinę kritiką, kurią Vokietijos SDP ir Prancūzijos centro dešinieji, ypač Golistų partija, buvo nukreipę į EGB. Dabar pagrindinis dėmesys persikėlė į svarbiausias ekonomines problemas – tokias kaip Europos mokėjų sąjungos (EPU) išformavimas, didėjantis Prancūzijos žemės ūkio produkcijos perteklius ir besitęsiantis posūkis nuo kolonijinės prie žemyno prekybos, kurias, kaip buvo manoma, turėtų spręsti EB. Kiekvienos šalies politinius oponentus ramino ne tai, kad pereinama prie Europos geopolitinių idėjų, bet suvokimas, jog geopolitiniai dalykai jau nebėra gyvybiškai svarbūs.

Prekybiniai interesai kaip visuma pakankamai paaiškina nacionalines pozicijas. Tai akivaizdžiausia Britanijos atveju, kuriai EB kėlė tiesioginį konfliktą tarp dalyvavimo Sandraugos ir Europos rinkose. Panašiai veikė ir daugybė geopolitinių veiksnių, jie galėtų paaiškinti Britanijos santūrumą dėl narystės, tačiau nedaugelis galėtų paaiškinti tokį didžiulį Britanijos priešiškumą EB. Ir nė vienas šio proceso nepaaiškina išsamiai. Antraeilę reikšmę geopolitika turėjo ir Prancūzijoje, kur Mollet vyriausybei ji davė papildomą motyvą siekti liberalizavimo, bet tik labai siauro, apibrėžto ekonominių interesų. Tie interesai rodė tokią silpną paramą procesui, kad nors Sutarčiai parlamentas ir pritarė, pramonei skirtos nuostatos negalėjo būti įgyvendintos neatlikus devalvavimo ar, kaip antros geriausios galimybės, socialinio suderinimo. Vokietijoje ekonominiai interesai, kaip galima spręsti, taip pat buvo pirmaeiliai – ji vetavo bendradarbiavimą atominėje energetikoje ir prisiėmė tik abstrakčias nuostatas žemės ūkyje; bet jos buvo ne tokios ryškios. Adenaueris turėjo galimybę pasinaudoti ekonominių interesų suglebimu judėti veikiau muitų sąjungos, o ne paneuropinės LPE link. Nacionalinės pozicijos dėl smulkesnių

klausimų – tokių kaip konkurencijos politika, socialinis harmonizavimas, valiutų konvertuojamumas, liberalizavimo sparta – kiekvienu atveju patvirtina ekonominių interesų svarbą. Galiausiai lemiamas išbandymas geopolitiniams argumentams buvo paramos Euratomui stoka, nepaisant jo sėkmę žadančio starto. Pagrindiniai diskusijos šiuo klausimu punktai – ar kurti bendrą izotopų separatorių, ar apriboti Euratomą vien taikiems tikslams, ar kurti Europos šalių monopolį branduolinių medžiagų tiekimui – gali atrodyti skirtingi, bet jų šaknys buvo tos pačios. Pamatinis klausimas buvo: ar „Euratomas turi tapti įrankiu ne tik atominei ir ekonominei, bet ir politinei bei karinei nepriklausomybei nuo abiejų didžiųjų valstybių kurti"[147]. Atsakymas buvo „ne".

Visa tai nereiškia, kad geopolitika čia niekuo dėta. Nors ekonominiai procesai tendenciją į prekybos liberalizavimą darė neišvengiamą, geopolitinės idėjos padėjo apibrėžti nacionalinius prioritetus ir suderėtus rezultatus dėl tikslių terminų, geografinės apimties, esminių sričių ir institucinių formų. Kiekvienos šalies pagrindiniai europiniai valstybės veikėjai suprato, kad prekybos liberalizavimas viena ar kita forma buvo neišvengiamas; didžiąją dalį jų samprotavimų apie priimtiniausias geografines ribas ir esmines sritis lėmė santykinis konkurencingumas. Bendradarbiavimas atominėje energetikoje ir transporte buvo pasmerktas nuo pat pradžių, nors pirmasis buvo svarbus politinis prioritetas ir Prancūzijos, ir Vokietijos lyderiams. Prioritetai pirmiausia atspindėjo ekonominius interesus, o šie nacionaliniams lyderiams vis tiek paliko daug įvairių galimų ratifikuoti susitarimų – tai buvo vykdomosios valdžios autonomijos priemonė, kuria buvo galima pasinaudoti ir geopolitiniams, ir ekonominiams tikslams siekti.

Ši autonomija įrodė esanti ypač svarbi Vokietijoje, kur verslas pasisakė arba už muitų sąjungą, arba už LPE ir šitaip atidavė sprendimą į Adenauerio rankas. Jei Vokietiją būtų valdęs Erhardas, labiausiai tikėtinas rezultatas būtų Anglijos ir Vokietijos LPE be žemės ūkio dalies, ir tada ekonominės atskirties pasekmės galų gale būtų privertusios dėtis prie jų Prancūziją. Prancūzijoje atsargus ideologinis įsipareigojimas Europai palaikė vyriausybės paramą Romos sutarčiai: po 1956 m. liepos čia imta skubėti užbaigti Sutartį, kol nesubyrėjo vyriausybinė koalicija. Ilgesniu laikotarpiu neabejotinai bet kuriuo atveju įsivyrautų tie, kurie palaikė prekybos liberalizavimą dėl ekonominių priežasčių – Pineau, Marjolin'as ir, kaip atrodo, pats de Gaulle'is, tačiau liberalizavimo forma galėtų būti ir visai kitokia. Jei de Gaulle'is būtų

[147] Polach, *Euratom*, 61–62, taip pat 128. Prancūzija atmetė draudimą kariniams tikslams remdamasi geopolitiniais motyvais; Vokietija atmetė kitus du siūlymus remdamasi ekonominiais motyvais.

valdęs Prancūziją nuo 1956 m., EB institucijos būtų buvusios daug labiau tarpvyriausybinės – tarsi kokiame anksčiau laiko pasirodžiusiame Fouchet plane; nors jis būtų aršiai grūmęsis, kad būtų įtrauktas žemės ūkis. O jei Mendès-France'o tipo lyderis būtų siekęs kaip nors išsikapstyti per tuos penkerius metus be stiprios europietiškos iniciatyvos, rezultatas nebūtų buvęs toks įspūdingas – veikiausiai daugelis Prancūzijos ir Vokietijos susitarimų, kurie jau ėmė rastis bet kokiu atveju, dažniausiai turintys decentralizuotas institucijas. Dvišalėms institucijoms tikriausiai būtų sunku užtikrinti Vokietijos subordinaciją, nors jas kiekvienu momentu būtų galima paversti daugiašalėmis. Iki 1958 m. sunku įsivaizduoti bet kurią Britanijos vyriausybę, nesvarbu, kokius geopolitinius argumentus ji naudotų, metančią iššūkį stipriems ekonominiams interesams, kurie teikė pirmenybę prioritetiniams ryšiams su Sandrauga išlaikyti. Nėra jokio pagrindo manyti, kad ilgas dalyvavimas Spaako derybose arba ankstyvas įsipareigojimas LPE būtų pakankami pakeisti Prancūzijos ar Vokietijos politiką.

Tarpvalstybinės derybos

Dabar imsimės nacionalinių prioritetų dėl tarpvalstybinių derybų formavimo. Derybos dėl Sutarties rutuliojosi trimis pakopomis, kurių kiekviena buvo susijusi su garbiu Italijos miestu. Pradinė viso proceso pakopa baigėsi susitikimu Mesinoje 1955 m. gegužės pabaigoje, kur buvo sutarta tęsti derybas ekspertų lygmeniu. Šią derybų pakopą užbaigė muitų sąjungos ir atominės energetikos bendrijos planas, pateiktas kaip Spaako pranešimas, kuris buvo patvirtintas Venecijoje 1956 m. gegužę. Pagaliau formalios tarpvyriausybinės derybos vyko iki 1957 m. kovo, kuomet Sutartis buvo pasirašyta Romoje. Netrukus ji buvo ratifikuota.

Sutarties esmę sudarė stiprios nuostatos, tarp jų ir tvarkaraštis beveik automatiškam muitų pramonės gaminiams mažinimui. Sutartis taip pat įpareigojo sukurti bendrą išorinį muitų tarifų sąvadą ir koordinuoti daugiašales derybas dėl prekybos. Tačiau daugybė apsaugos išlygų, išimčių ir sąlygų vetuoti leido įgyvendinimą atidėti arba blokuoti. Buvo garantuotas įėjimas į Bendriją ir parama Prancūzijos užjūrio teritorijoms. Nuostatos kurti prioritetinę prekybos žemės ūkio produkcija zoną su bendromis remiamomis kainomis, nors turėjo tvarkaraštį, buvo abstraktesnės, nuostatos dėl transporto liberalizavimo ir konkurencijos (antimonopolinės) politikos – dar miglotesnės, o nuostatos dėl bendradarbiavimo atominės energetikos srityje, pinigų politikos srityje, derinant reguliacinius veiksmus bei dėl bet kokios kitos politikos koordinavimo formos iš esmės tik simbolinės. Kai kuriose srityse, įgyvendinus pradines politikas, buvo numatytas sprendimas balsų dauguma. Bendrai susitarta, kad tokie rezultatai davė apčiuopiamą naudą, „ant stalo" neliko jokių potencialių

susitarimų. Visos sutarties pagrindas buvo muitų sąjunga, kurią ypač smarkiai rėmė Vokietija, tuo tarpu kitoms politikoms, čia pirmiausia paminėtinas žemės ūkis, užjūrio teritorijos ir apsaugos išlygos, pritarė Prancūzija.

Kaip būtų galima geriausiai paaiškinti tokius derybų rezultatus? Įprastinis požiūris, atitinkantis viršvalstybinių derybų teoriją, ilgai palaikė nuomonę, kad derybų (ir netgi paties Sutarties ratifikavimo) efektyvumo ir paskirstymo pasekmės atspindėjo viršvalstybinių ar nacionalinių Europos federalistų, tokių kaip Paulas Henri Spaakas, Pierre Uri ir visų pirma Jeanas Monnet, politinę entreprenerystę. Monnet inicijavo Euratomą, mobilizavo socialdemokratų politikus ir profsąjungas į tarptautinį Veiksmų komitetą už Europą ir siekė koordinuoti Sutarties ratifikavimą[148]. Tokios pastangos buvo labai garbinamos; vienas politologas Veiksmų komitetą prilygino Europos „galios elitui“[149]. Tačiau aš laikausi nuomonės, derančios su tarpvyriausybine teorija, kad tarpvalstybinėse derybose dominavo vyriausybės, kurios įrodė esančios visai pajėgios teikti veiksmingas politines iniciatyvas, tarpininkauti ir mobilizuoti. Veiksmingumas faktiškai nekėlė problemų. Nestigo idėjų ir informacijos. Vyriausybės nesunkiai sudarinėjo darbotvarkes, tarėsi dėl kompromisų ir mobilizavo visuomenės paramą. Paskirstymo rezultatai atspindėjo ne viršvalstybinių entreprenerių tikslus – jų prioritetus buvo galima rasti bet kur, tik ne Sutartyje, – bet santykinį nacionalinių prioritetų intensyvumą. Monnet ir jo Veiksmų komitetas, priešingai, buvo stebėtinai neveiksmingas, kartais net žalingas – be kitų priežasčių ir dėl to, kad jie priešinosi daugeliui pagrindinių Sutarties punktų, tarp jų ir pačiai muitų sąjungai. Rezultatai atspindėjo ne trečiosios pusės politinės entreprenerystės buvimą, bet santykinį vyriausybių gebėjimą įtikinamai grasinti ir žadėti vetuoti siūlymus, užkirsti kelią kitoms vyriausybėms ar susieti klausimus, o tai savo ruožtu skynė kelią pamatinėms politikos tarpusavio priklausomybės išlaidoms. Vienintelė šalis, kuriai egzistavo potencialūs sunkumai ratifikuojant ir įgyvendinant, buvo Prancūzija. Siekdama kompensuoti savo nuolaidas dėl muitų sąjungos, ji užsitikrino ženklias nuolaidas ir kompromisus kitose srityse. Kur tokių sąlygų pasiekti nepavyko, kaip atsitiko pasiūlymo dėl Euratomo pačios esmės atveju, kai jį vetavo Vokietijos pramonininkai, pasiektas susitarimas buvo silpnesnis ir ne toks palankus Prancūzijai. Poveikis viršvalstybiškumo kryptimi, daugiausia iš nacionalinių federalistų grupių, apsiribojo EB institucine forma.

[148] Pascal Fontaine, *Le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet* (Lausanne 1974), 207ff.

[149] Walter Yondorf, „Europe of the Six: Dynamics of Integration“, (Ph. D. thesis, University of Chicago, 1962), 179.

Mesina: proceso pradžia

Iš kur kilo muitų sąjungos ir atominės energetikos bendrijos iniciatyvos, dėl kurių susitarta Mesinoje 1955 m. birželį? Šios idėjos gimimas dažnai priskiriamas Monnet, bet nors jis rėmė Euratomą, muitų sąjungą siūlė daugelis šaltinių, o Monnet nenoriai ir pavėluotai sutiko su jais po to, kai jam nepavyko jų užslopinti. Prekybos liberalizavimas buvo aptarinėjamas beveik be pertraukų nuo pat 1948 m. Vien per aštuoniolika mėnesių žlugus EGB pasirodė daugiau kaip tuzinas naujų pasiūlymų. Tokios schemos, kaip 1955 m. kovą pastebėjo Olandijos užsienio reikalų ministras Willemas Beyenas, „dygo kaip grybai“[150]. Nelemto likimo atominės energetikos ir transporto pasiūlymai buvo originalesni, bet kai tik Monnet juos pateikė, atsirado daugybė politinių entreprenerių, kurių priekyje buvo Beniliukso politikai, ėmę juos remti.

Praėjus dvidešimt keturioms valandoms po to, kai Prancūzijos Nacionalinis susirinkimas 1954 m. rugpjūtį atmetė EGB, Belgijos užsienio reikalų ministras Paulas Henris Spaakas, tvirtas europietis, jau ragino Monnet kelti naują iniciatyvą. Monnet buvo labiau oportunistinis taktikas negu į tolimą perspektyvą orientuotas strategas. Prieš penketą metų jis buvo įsitikinęs, kad anglių ir plieno sektorių integravimas automatiškai persilies į aukštosios politikos sritis, tačiau EAPB bei EGB patirtis privertė jį, kaip ir daugelį kitų, padaryti išvadą, kad būtina stipri politinė iniciatyva. Su sau artimais EAPB pareigūnais jis ištyrė daugiau kaip penkias dešimtis pasiūlymų, tarp jų tokius projektus kaip tiesioginiai rinkimai į Asamblėją ir Europos ginkluotės gamybos subendrinimas. Tuo laikotarpiu Monnet tikėjo, kad sėkminga politinė integracija buvo galima tik esant stiprios viršvalstybinės institucijos atliekamam centralizuotam ekonomikos planavimui; dėl to jis ieškojo tokio sektoriaus, kur jau egzistavo platus vyriausybės įsikišimas. Jis pasiūlė, kad „Bendrijos metodas“ integruoti sektorius vieną po kito būtų išplėstas į tris smarkiai reguliuojamas šakas: transportą, konvencinę energetiką ir atominę energetiką. Ypač entuziastingai jis galvojo apie atominės energijos bendriją; mintį tokiam pasiūlymui davė vienas JAV pareigūnas, priskirtas Prancūzijos vyriausybei, ir ją smarkiai rėmė Louisas Armandas, technokratas ir MRP politikas[151].

[150] Anjo G. Harryvan, „The Netherlands and the Administration of the EC: Early Principles and Practices“, in Erik Volkmar Heyen, ed., *Die Anfänge der Verwaltung der europäische Gemeinschaft* (Baden-Baden, 1992), 141, taip pat 140; Willis, *France*, 232–242. Daugybės planų apžvalgą žr.: Wendy Asbeek Brusse, *West European Tariff Plans, 1947–1957: From the Study Group to the Common Market* (Florence, 1991).

[151] Duchêne, *Jean*, 258–308; Interviu su Maxu Kohnstammu, EC Archives 29/2, Fiesole, 34. Monnet veiksmų chronologiją žr.: Fontaine, *Le Comité*, 207ff. Taip pat Richard Mayne, „Jean Monnet, Europe and the British: A Witness Account“, in Brain Brivati and Harriet

Vidaus politinė padėtis Prancūzijoje iš pradžių atgrasė nuo bet kokių rimtesnių pastangų įgyvendinti tokius planus. Šaliai tebevadovavo Mendès-France'as, kurio abejingas požiūris į Europos integraciją padėjo sužlugdyti EGB. Beniliukso šalių užsienio reikalų ministrai – Spaakas, Nyderlandų Willemas Beyenas ir Liuksemburgo Leo Bech'as – 1954 m. lapkritį vadovų susitikime nusprendė atidėti bet kokius naujus siūlymus, kol nepagerės Prancūzijos politinė padėtis. Monnet, ruošdamasis plačiai kampanijai, atsistatydino iš Aukštosios valdybos 1955 m. birželį ir ketino sudaryti privatų komitetą integracijai propaguoti. Tačiau, kai Mendès-France'ą 1955 m. pradžioje pakeitė Edgaras Faure, planavimas iškart buvo atnaujintas. Buvo pradėtos aukšto lygio Prancūzijos ir Vokietijos derybos dėl transporto, kosminių tyrimų, konvencinės enegetikos ir atominės energetikos. Prancūzijos ir Vokietijos prekybinė sutartis, baigta 1955 m., rėmė ilgalaikę prekybą ir pramonės, ir žemės ūkio srityse. Spaakas, Beyenas ir Bech'as dabar matė ne vien tik galimybę vėl propaguoti Europą ir liberalizuoti prekybą, bet ir norėjo sutrukdyti šį potencialiai išskirtinį Prancūzijos ir Vokietijos susitarimą – Beyenas jį pavadino „atgimstančiu dvišališkumu". Vien Beniliukso vyriausybės pateikė penkis atskirus bendros ekonominės integracijos planus. Pasikeitus situacijai Prancūzijoje, kaip pastebėjo vienas britų diplomatas, „kiekvienas pratrūkdavo vis naujomis idėjomis"[152].

Monnet ir Spaakas pasiūlė, kad Monnet pirmininkautų tarptautinėje konferencijoje, svarstysiančioje EAPB plėtrą transporto, konvencinės ir atominės energetikos srityse. Spaakas užblokavo planus kurti muitų sąjungą – beje, siūlomą kito Belgijos ministro – ir vietoj to išsiuntė šešiems EAPB nariams pasiūlymą dėl transporto ir energetikos. Vokietija nedelsdama jį blokavo. Balandžio 6 d. Carlas Ophülsas, aukštas Vokietijos pareigūnas ir federalistinis Adenauerio sekėjas, informavo Monnet, kad nors kancleris ir žiūri teigia-

---

Jones, eds., *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945* (London, 1993), 28–29. Pierre Gerbet iš: „La 'Relance' européenne jusqu'à la Conférence de Messine", in Serra, *Il Rilancio*, 66–68, taip pat 164, 190. Savo privačiame susirašinėjime 1952 m. Monnet apibūdino EGB kaip priemonę išvengti „reconstitution d'une Allemagne souveraine et nationaliste", kuri [Vokietija] pasisuktų į Rytus ir grįžtų prie buvusio agresyvumo Vakarų atžvilgiu; EGB taip pat leistų Europai labiau nepriklausomai veikti pasaulio arenoje. Jeano Monnet laiškas Rène Mayeriui, 1952 m. gruodžio 29 (Papiers Mayer, 363 AP 28, SD/5).

[152] Harryvan, „Netherlands", 134, taip pat 133–141; Duchêne, *Jean*, 258–283. Įvairūs Beniliukso politikai siūlė muitų sąjungas, laisvosios prekybos erdves ir bendrą ekonominę integraciją. Tuo tarpu Prancūzijos vyriausybė dėmesį sutelkė Paryžiaus sutarties ratifikavimui, tai galiausiai ir įvyko 1955 m. kovo 29 d. Gerbet, „Relance", 73; Faure, *Mémoires*, 2:214; Altiero Spinelli, „The Growth of the European Movement since World War II", in C. Grove Haines, ed., *European Integration* (Baltimore, 1957), 62–63.

mai, Vokietijos pramonė atmeta sektorinį integravimą kaip pernelyg *dirigiste;* bendradarbiavimas su Britanija ir Jungtinėmis Valstijomis, ypač atominėje energetikoje, buvo naudingesnis. Jei atominis bendradarbiavimas ir būtų ratifikuotas, tai tik kaip kompensacija už bendrąjį prekybos liberalizavimą, kurį energingai palaikė pramonė. (Net ir šis vertinimas vėliau buvo laikomas kaip per daug optimistinis). Monnet, kaip prisimena vienas artimas bendražygis, buvo nusiteikęs skeptiškai ir „net nusiminęs", tačiau nusprendė, kad „daugiau nieko padaryti negalima". Jo bendradarbis Pierre Uri tuo pagrindu surašė projektą memorandumui, kuris balandžio 13 d. buvo išsiuntinėtas Beniliukso vyriausybėms[153].

Monnet pavėlavo. Tuo metu Beniliukso lyderiai jau judėjo pirmyn savarankiškai. Balandžio 4 d. Beyenas, pagal profesiją bankininkas ir federalizmo skeptikas, atgaivino savo plačiai aptartą 1953 m. vasario mėn. pasiūlymą kurti muitų sąjungą – šis pasiūlymas buvo perėmęs 1950 m. olandų „Stikkerio plano" idėjas. Beyenas siūlė stipresnes institucijas už tas, kurios veikė tarpvyriausybinėse EEBO ar VES – pastarąją jis pavadino „suklastota integracija". Spaakas ir Bergenas sutarė sujungti jųdviejų pasiūlymus. Kol Prancūzija vis dar neatsipeikėjo po debatų dėl EGB, jie nevartojo termino „viršvalstybinis", vietoj to miglotai kalbėjo apie „bendros valdymo institucijos, kuriai suteiktos reikiamos galios, sukūrimą". Abu lyderiai po to aptarė savo jungtinį pasiūlymą su Monnet ir išsiuntė jį kaip darbotvarkę EAPB užsienio reikalų ministrų susitikimui Mesinoje 1955 m. birželio 1–2 d. Šešetas dalyvavo, Britanija kvietimą dalyvauti atmetė [154].

Beniliukso memorandumas buvo diskusijų Mesinoje pagrindas ir daugelis jo principų atsispindėjo galutiniame susitarime. Prancūzijos ir Vokietijos ministrai siekė įpareigojimus padaryti kuo dviprasmiškesnius. Monnet nedalyvavo, vietoj to jis bergždžiai siuntė telefonu detalias instrukcijas savo bendradarbiui Maxui Kohlstammui, kurį politikai laikė, kaip jis vėliau rašė, „raupsuotuoju". Hallsteinas palankiai kalbėjo ir apie atominę energetiką, ir apie muitų sąjungą, tuo tarpu Pinay pabrėžė, jog jo vyriausybė, pernelyg suvaržyta vidaus kritikos, kad galėtų sutikti su bendra ekonomine integracija, buvo linkusi vietoj to svarstyti pasiūlymus dėl atominės energetikos, jei Aukštosios valdybos įgaliojimai nebus plečiami. Suplanuotas susitikimas

153 Duchêne, *Jean*, 269; Carstens Interview, 16.

154 Harryvan, „Netherlands", 133–135, 144–145; Mahant, *French*, 50–54, 154; Pierre Uri, cituojamas knygoje Serra, *Il Rilancio*, 167. Mayne, „Jean", 285–289; Küsters, *Gründung*, 77–78, 106–109. Uri tvirtinimas, kad jis pirmasis pasiūlė muitų sąjungą, nėra įrodytas. Pierre Uri, *Penser pour l'action: Un fondateur de l'Europe* (Paris, 1991), 114–115; Monnet ir Uri memorandumas atkeliavo tik balandžio 13 d., savaitę po to, kai Beyenas pateikė savo pasiūlymą.

baigėsi be susitarimo, bet Spaakas, Pinay ir galbūt kiti birželio 3 d. tarp 2 ir 4 val. ryto susibūrė parengti baigiamąjį pranešimą spaudai. Kai Pinay atmetė bet kokią konferenciją, kuriai pirmininkautų Monnet, garantuotas politinis kliuvinys Prancūzijoje, Spaakas pasiūlė Beniliukso atsitraukimo poziciją: ekspertų komitetą, pirmininkaujamą kokio nors garsaus politiko, kuris ištirtų ekonominės integracijos idėją. Pinay dvejojo, tačiau, kai kiti atkreipė dėmesį, jog viena pati Prancūzija negali nuolat priešintis tolesnei integracijai, jis peržengė iš Faure gautas rašytines instrukcijas ir sutiko muitų sąjungos klausimą svarstyti ekspertų grupėje. Kalbama, kad Spaakas atšventė tai stovėdamas savo balkone 4 val. ryto ir dainuodamas „O sole mio", kol Pinay jo nenutildė[155].

Vos kelių puslapių baigiamasis pranešimas spaudai kvietė Europą atgauti „įtaką ir autoritetą" pasaulyje ir pasiekti „nepaliaujamą savo žmonių gyvenimo standartų kilimą". Jame pažymėtas susitarimas atkreipti dėmesį į sektorinę integraciją transporte, konvencinėje ir atominėje energetikoje, pastaroji esanti pirmaeilis Prancūzijos interesas, bei pakopomis įkurti muitų sąjungą, kuri buvo pirmaeilis Vokietijos tikslas. Šiuos žingsnius turėjo papildyti sąrašas priemonių, kurių daugiausia reikalavo Pinay, apimantis bendrus išorės muitų tarifus, suderintą fiskalinę ir pinigų politiką, socialinius standartus (darbo savaitės trukmė, apmokėjimas už viršvalandžius ir atostogos), socialinės politikos koordinavimą, laisvą darbo jėgos judėjimą, bendros konkurencijos taisykles, europinį investicijų fondą remti skurdesnius regionus ir deramas apsaugos išlygas. Transporto srityje buvo numatytas europinis greitkelių, kanalų, elektrinių traukinių ir koordinuojamų oro linijų tinklas. Nauja institucija, veikianti bendro fondo pagrindu, paremtų bendrus tyrimus atominėje energetikoje, palengvintų patirties pasidalijimą ir leistų netrukdomai gauti reikiamas medžiagas. Visų šešių vyriausybių pasirašyta rezoliucija kvietė Britaniją dalyvauti konferencijoje. Atsižvelgdamas į vidaus kritiką, Pinay išsiderėjo partnerų įsipareigojimą, kad ekspertai tyrinės integracijos būdus, bet nesiderės dėl sutarties[156].

[155] Duchêne, *Jean*, 280; Noël Interview, 10; René Massigli, *Une comédie des erreurs 1943–1956* (Paris, 1978) 511; Küsters, *Gründung*, 120–122; Mayne, „Jean", 290–293; Harryvan, „Dutch", 155; Rothschild in Serra, *Il Rilancio*, 184.

[156] Paliudijimas kn.: Serra, *Il Rilancio*, 176–177, 189; Willis, *France*, 243; Mayne, *Recovery*, 292. Campsas (*Britain*, 26–29) spėja, jog Prancūzija buvo suinteresuota Britanijos naryste, kad „patys galėtų atsikratyti naštos būti vangiais 'europiečiais'". Prieš penketą metų Prancūzijos vyriausybė „atkakliai siekė, kad iš pradžių [britai] sutiktų dėl galios delegavimo nepriklausomai Aukštajai valdybai koncepcijos kaip sąlygos dalyvauti sudarant Anglių ir plieno bendrijos sutartį", tačiau šį kartą britams buvo pasiųstas kvietimas dalyvauti bet kuriomis jų pasirinktomis sąlygomis. Kvietimas Britanijai buvo sumanytas norint parodyti, kad Šešetas yra atviresnis, negu jis iš tikrųjų buvo.

Šiame etape, kaip numato tarpvyriausybinė teorija, labiausiai suinteresuotos vyriausybės pateikė joms labiausiai rūpimus pasiūlymus: muitų sąjungą pasiūlė Nyderlandai, Belgija ir Vokietija; bendradarbiavimą žemės ūkyje – Prancūzija, Italija ir Nyderlandai; bendradarbiavimą energetikoje – Prancūzija ir Belgija; bendradarbiavimą transporte – Belgija. Sandorių išlaidos, kaip atrodė, turėjo būti mažos, nes buvo remtasi ankstesnių derybų patirtimi ir daugelio lyderių noru pasitarnauti kaip iniciatoriams. Žiūrint retrospektyviai, joks perspektyvus dalykas neliko nuošalyje. Kur reikėjo išlaikyti slaptumą, įsikišimas į konfidencialias užkulisines diskusijas buvo lemiamas formuojant pasiūlymų turinį, tai ryškiausiai matyti Vokietijos pasiektame Euratomo atmetimo pavyzdyje. Priešingai, Monnet nuoseklus skeptiškumas dėl muitų sąjungos teigia, jog jis buvo mažai informuotas ir darė klaidingus politinius vertinimus. Monnet taip pat stokojo bent kiek ryškesnės techninės patirties; jis ir jo bendradarbiai siūlė planus, bet visi jie buvo pernelyg abstraktūs. Spaakas buvo aktyvesnis kaip tarpininkas, bet jis buvo nacionalinis pareigūnas ir gyrėsi *neturįs* techninės patirties – jo akimis, tai buvo savybė, sustiprinanti jo bešališkumą ir veiksmingumą[157]. Šitaip sudarytas svarstomų iniciatyvų rinkinys nebuvo palankus nei Monnet, nei Spaako prioritetams, bet liko išsamus ir atspindintis Prancūzijos ir Vokietijos norą integruotis.

Nuo Mesinos iki Venecijos: Spaako komitetas ir pirmoji derybų pakopa

Rudenį vadinamasis Spaako komitetas susitiko su ekspertais, atstovaujančiais šešioms vyriausybėms, bei Brethertonu kaip Britanijos stebėtoju. Komitetas buvo apibūdinamas kaip arena, kurioje Spaakas turėjo nemažą autonomiją, arba, žiūrint alternatyviai, kaip nepriklausomų ekspertų technokratinių diskusijų forumas. Nei vienas, nei kitas apibūdinimai nėra tikslūs. Tiesą sakant, Spaakas savo mandatą traktavo plačiai, dirbo labai sparčiai, kad galėtų sukurti bendros rinkos, transporto, konvencinės energetikos, branduolinės energetikos ir viešųjų darbų išsamų projektą. Kai muitų sąjunga ir branduolinė energetika iškilo kaip vienintelės sritys, kuriose Prancūzija arba Vokietija turėjo esminių interesų, transporto politika buvo nustumta į muitų sąjungą, o kitos idėjos atmestos. Ekspertai pateikė technines ataskaitas, kaip buvo įprasta EPU ir EEBO derybose. Tačiau patys ekspertai buvo parinkti valstybių narių ir daugeliu atvejų jų samdomi; nors kai kuriems jų kartais būdavo suteikiama šiek tiek autono-

[157] Yondorf, *Europe of the Six*, 64, teigia, kad Spaako, kaip užsienio reikalų ministro, padėtis buvo „privalumas nukreipiant (...) diplomatus, teikiantiems reikšmę rangams" ir „lengvo priėjimo prie penkių savo kolegų ministrų" garantija.

miškumo; nepaisant to, jų požiūriai paprastai atspindėjo vyriausybių nuostatas. Kaip bebūtų, po kelių mėnesių jų diskusijos įstrigo ir nuo 1955 m. spalio jas vis labiau ėmė keisti tiesioginės nacionalinių pareigūnų derybos. Kaip sarkastiškai pastebėjo Spaakas: „Ką gi, mums *tiek* ir beliko – pasirinkti iš įvairių pasiūlymų, kuriuos pateikė ekspertai", ir šis procesas pareikalavo šešių mėnesių Spaako komitete ir dar metų tarpvyriausybinėse derybose. Tuo tarpu Brethertonas gruodį pasitraukė, Londone pasakęs aprobuotą trumpą kalbą, kurioje pabrėžė tolesnių diskusijų beprasmiškumą ir pakartojo Britanijos atsisakymą dalyvauti bet kokioje išskirtinėje muitų sąjungoje[158].

1956 m. vasarį užsienio reikalų ministrai ekspertų pranešimus patvirtino kaip tarpvyriausybinių nacionalinių atstovų derybų pagrindą. Kiekvienas ministras veikė pagal smulkias savo vyriausybės instrukcijas. Sunkiausiose Spaako ataskaitos dalyse, tokiose kaip žemės ūkis ar socialinė politika, nacionalinių pareigūnų apsvarstytas ir parašytas tekstas buvo perkeltas į ataskaitą pažodžiui pagal Prancūzijos ir Vokietijos atstovų tekstus. Likusią dalį beveik visą parašė Pierre'as Uri ir Hansas von der Groebenas, vėliau nacionalinis pareigūnas. Todėl jų darbo vaisiaus, vadinamosios 1956 m. balandžio Spaako ataskaitos, pagrindiniai bruožai priminė galutinę Romos sutartį; ji rekomendavo muitų sąjungą, žemės ūkio politiką, atominės energetikos sąjungą ir viršvalstybines institucijas, labai panašias į tas, kurios galų gale ir atsirado. Kai 1956 m. gegužę užsienio reikalų ministrai susitiko Venecijoje, daugelis laukė, jog Prancūzija atmes ataskaitą, tačiau Pineau išsyk sutiko, kad Šešetas turėtų pradėti tarpvyriausybines derybas turėdamas tikslą įkurti bendrą rinką ir susitarti dėl atominės energetikos. Bet jis pabrėžė būtinumą asocijuoti Prancūzijos užjūrio teritorijas, leisti naudoti branduolinį ginklą kariniams tikslams ir kviesti dalyvauti kitas šalis. Žemės ūkis taip pat liko neaiškus. Dėl šių pastarųjų elementų turėjo būti tariamasi vėliau[159].

Nuo Venecijos iki Romos: tarpvyriausybinė konferencija

Kai 1956 m. spalį šešios vyriausybės atnaujino rimtas derybas, Prancūzija vis dar spyriojosi prieš likusias penkias vyriausybes. Baigiant išspręsti Saro klausimą – Prancūzija sutiko su Vokietijai palankiais referendumo rezultatais,

[158] Willis, *France*, 244; Carlton, *Price*, 186–188; Kaiser, *Using*, 47.

[159] Mahant, *French*, 57–58, 62. Prate ir Ophülsas prisimena, jog abiem iš pradžių buvo suteikta gana didelė laisvė dėl ministerijų, nes buvo laikomasi nuomonės, kad Sutartis niekada nebus pasirašyta, tačiau jų pozicijos atitiko atitinkamų vyriausybių pozicijas. Prate, *Quelle*, 54–55; C. F. Ophüls, „La Relance européenne", *Annuaire européen* 4 (La Haye, 1957), 3–20; Interviu su Christianu Pineau (EC Archive, Interview 10), 6–7.

o tai, kaip prisimena įvykių dalyviai, buvo „labai, labai svarbu (...) kuriant pasitikėjimą“[160] – prancūzų derybininkai pareiškė norą susitarti greitai, kad ekonominė krizė ir politinis nestabilumas nesukeltų pavojaus ratifikavimui. Mainais už sutikimą su muitų sąjunga Prancūzijos vyriausybė pateikė Patronato reikalavimus – išankstinį socialinių standartų suderinimą dėl mokamų atostogų ir lyčių lygybės atlyginimų bei darbo savaitės trukmės, teisę pasitraukti arba vetuoti perėjimą į „antrąją pakopą“, kai bus atliktas pirmasis 25 proc. tarifų sumažinimas, teisę pasinaudoti apsaugos išlygomis bei įvesti įvežimo mokesčius, jei kiltų mokėjimų balanso krizė – plius žemės ūkio politiką.

Spalio pabaigoje pradinės ekonominės nuolaidos, ypač žemės ūkio įtraukimas, neoficialiai jau buvo suderintos. Dėl šio, paties sunkiausio, derybų klausimo vokiečiai nusileido prancūzų reikalavimui, nes aiškiai suvokė, kad be žemės ūkio Prancūzija Sutarties neratifikuos. Dėl kitų svarbių klausimų užsienio reikalų ministrų susitikime pačioje spalio pabaigoje Pineau pasiūlė kompromisą: Prancūzija atsisakė teisės vienašališkai pasitraukti ir sutiko, kad socialinė politika galėtų būti suderinta nuo antrosios pakopos, bet dar kartą patvirtino savo poziciją dėl apsaugos išlygų ir veto. Erhardas, matyt, siekdamas blokuoti EB ir mobilizuoti Vokietijos verslą LPE naudai, atmetė kompromisus. Prancūzijos ir Vokietijos derybininkai suplanavo Adenauerio vizitą į Paryžių 1956 m. lapkričio 6 d. ketindami įveikti Erhardą ir išspręsti likusias problemas[161].

Nors aplinkybės ir buvo nepalankios, vadovų susitikimas pateikė pirmą esminį lūžį. Lapkričio 6-ąją Sueco krizė buvo pasiekusi apogėjų. Adenauerio bendradarbiai patarė jam atšaukti vizitą, kad jis nesusisaistytų su anglų ir prancūzų operacija. Tačiau jis vis tiek nuvažiavo. Jam atvykus, du aukšti vykdomosios valdžios pareigūnai pavedė savo asistentams Robertui Marjolin'ui ir Karlui Carstensui surašyti kalbą apie socialinių standartų suderinimą remiantis prieš keletą savaičių Pineau pasiūlytu kompromisu. Abu lyderiai taip nekantravo išspręsti klausimą, kad, kaip pasakojama, nė vienas jų prieš pasirašydamas net nebeskaitė galutinio jos teksto. Vėliau tą pačią dieną, kai Edenas išsikvietė Monnet norėdamas pranešti, jog Britanija vienašališkai sutiko nutraukti ugnį Viduriniuosiuose Rytuose, o tam energingai priešinosi Prancūzija, Adenaueris patarė Monnet „atsirevanšuoti Europa“[162].

[160] Carstens Interview, 9.

[161] Lynch, *France*, 180; Willis, *France*, 248; Lamb, *Failure*, 99–100; Pineau kn.: Griffiths, ed., *Socialist*, 59–60; Interviu su von der Groebenu, 6, 11, ir Carstensu, 16.

[162] Kaip jau matėme, Vokietijos pareigūnai buvo linkę svarstyti Suecą ir Adenauerio kišimąsi; Prancūzijos pareigūnai, išskyrus dviprasmišką Pineau poziciją, su tuo nesutiko. Von der Groebeno interviu, 6; Carstens, *Erinnerungen*, 205–208; Christian Pineau, *1956 / Suez* (Paris, 1976), 176ff; Bossuat, *L'Europe*, 334–337.

Kiti kompromisai buvo pasiekti keliuose ministrų susitikimuose prieš dar vieną vadovų susitikimą Eliziejaus laukuose 1957 m. vasarį, kur Adenaueris ir Mollet suderino paskutines žemės ūkio politikos ir Prancūzijos užjūrio teritorijų traktavimo detales. Dėl abiejų prireikė Vokietijos kompromisų. 1957 m. kovą Sutartis buvo pasirašyta; per tris mėnesius visos šešios vyriausybės ją ratifikavo.

Daugiausia laiko derybininkai skyrė paskirstymui. Rezultatams trukdė santykinė vienašalių alternatyvų vertė; tos vyriausybės, kurios labiausiai norėjo susitarti, nusileido labiausiai. Dėl prekybos liberalizavimo Britanijos ir Prancūzijos pozicijos šiek tiek sutapo, nes Britanija teikė pirmenybę *status quo* arba LPE prieš muitų sąjungą, o Prancūzija rinkosi muitų sąjungą arba *status quo* prieš LPE. Todėl buvo įmanomas tik anglų ir vokiečių arba prancūzų ir vokiečių susitarimas. Vokietijoje vidaus ekonominių interesų grupės būtų rėmusios muitų sąjungą arba LPE, jei nuostatos dėl žemės ūkio liktų neaiškios, o Adenauerio pasirengimas nusileisti reiškė, kad daugelis interesų sutapo. Mažiausiai alternatyvų buvo Prancūzijoje, kur muitų sąjungos ratifikavimas Nacionaliniame susirinkime būtų nerealus be nuostatų apie apsaugos išlygas, žemės ūkį ir užjūrio teritorijas. Pagrindinė problema, pareiškė britams Spaakas, yra ta, kad „Prancūzija patiria rimtą ekonominę įtampą", todėl reikalingos „tam tikros nuolaidos"[163]. Įtikimas Prancūzijos vyriausybės tvirtinimas, kad Susirinkimas neratifikuos Sutarties dėl prancūzų pramonininkų būgštavimų, kartu su Adenauerio lankstumu suteikė Prancūzijai stiprią derybinę poziciją, kuria ji pasinaudojo nuolaidoms žemės ūkio srityje išpešti. Vėliau Marjolin'as atsiminimuose rašė, kad Prancūzija „nustatė posėdžių toną, [nes] ekonomiškai suvienytos Europos kūrimo klausimai turėjo būti išspręsti Paryžiuje, esant daugybei susidūrimų tarp liberalizmo atstovų, tarp kurių buvau ir aš, ir tų, kurie (...) siūlė uždarą nuo Europos ir pasaulio Prancūziją"[164].

Euratomo ir muitų sąjungos likimai rodo, koks nereikalingas ar netgi žalingas buvo Monnet tarpininkavimas. Ernstas Haasas 1956-uosius laiko metais, kai „Monnet doktrina apie stiprią, suvienytą Europą (...), besiremiančią didžiule bendrąja rinka, pasiekė savo"[165]. Tiesa buvo visiškai priešinga. Užuot siūlęs klausimų jungtis, kaip numato viršvalstybinė teorija, Monnet siekė rinktis juos po vieną. Pirmosios penkios jo Veiksmų komiteto 1957 m. balandžio rezoliucijos buvo skirtos Euratomui ir neminėjo muitų sąjungos. Į pastarąją Monnet žiūrėjo taip skeptiškai, jog kelis kartus ragino Pineau,

[163] Charlton, *Price*, 210.

[164] Marjolin, *Architect*, 281–282; Carstens, *Erinnerungen*, 212.

[165] Haas, *Uniting of Europe*, 299, 317.

Mollet ir Adenauerį išmesti tą mintį iš galvos. Adenaueris ir keli jo bendražygiai iš pradžių linko ton pusėn, tačiau von der Groebenas ir kiti Vokietijos pareigūnai atkalbėjo juos argumentuodami, kad sektorių integracija negaus vidaus paramos[166]. Iš to, ką pasiekė Veiksmų komitetas, svarbiausia rezoliucija buvo skirta apriboti atominės energijos naudojimą vien taikiems tikslams. 1956 m. liepą, kai tapo aišku, jog Mollet (Komiteto narys) atmetė Komiteto rekomendaciją, stipriai rėmusios Euratomą Vokietijos SDP vadovybė slaptame memorandume padarė tokią išvadą: „Guy Mollet paaukojo pačią Komiteto rezoliucijos dėl Euratomo esmę. Taip padaręs, jis sukėlė pavojų visam komiteto *raison d'être*“[167].

Sutarties pagrindą sudarė esminis muitų sąjungos tikslas, kuris turėjo būti įgyvendinamas nustatytais etapais naikinant vidaus muitus. Prancūzija iš pradžių nesutiko su fiksuotu tvarkaraščiu, nekalbant jau apie vienintelį terminą, tačiau sutiko panaikinti muitus palaipsniui (ir daugumą kvotų) trim etapais, kurių kiekvienas trunko ketverius metus – tokią strategiją Faure apibūdino kaip „apskaičiuotą riziką“. Kvotos turėjo būti panaikintos pagal formulę, perimtą iš esamos EEBO, tačiau ne pagal tikslų tvarkaraštį. 100–102 straipsniai leido vyriausybėms suderinti reguliacines nemuitines kliūtis sprendžiant vienbalsiai. Kita formuluotė į Sutartį pateko labiau atsitiktinai: pavyzdžiui, 30–35 straipsniai, draudžiantys „priemones, turinčias ekvivalentiškas pasekmes“ kaip ir kvotos, kurie vėliau tapo Europos teisingumo kertine sąvoka, kaip atrodo, atsirado iš viduriniosios grandies Vokietijos muitinės pareigūno klausimo[168]. Dėl bendro išorės muitų tarifo Šešetas pasiekė kompromisą. Prancūzija ir Italija buvo linkusios įsiūlyti padidinti jo vidutinę reikšmę, bet galiausiai sutiko su Vokietijos reikalavimu, kad Bendroji rinka neprieštarautų GATT, tai reiškė, jog vidutiniai muitų tarifai negalėjo būti padidinti

[166] Interviu su von der Groebenu, 6–7, 21; Küsters, *Gründung*, 309–311. Apie menką Veiksmų komiteto sėkmę siekiant savo tikslų žr.: Yondorf, *Europe*.

[167] Taip memorandumas parafrazuojamas kn.: Patterson, *Socialist*, 126. SDP vis tiek rėmė paskesnę Veiksmų komiteto rezoliuciją Euratomo naudai. Žr.: Helmuto Schmidto ir Andreaso Wilkinso pasisakymus konferencijoje „Jean Monnet et l'Europe“ (1997 m. gegužės 29–30 d.). Duchêne užsimena, kad Monnet buvo nusiteikęs ryžtingai, nes be Euratomo Prancūzija nepasislinktų derybose pakankamai toli, kad pakeistų savo poziciją, atsisakytų rimto Euratomo iniciatyvos ir paremtų muitų sąjungą. Net jei šis silpnutis teiginys apie priežastinį ryšį ir būtų teisingas, Monnet tikrai jo nenumatė. Duchêne, *Jean*, 282–283; Kurt Thomas Schmitz, *Deutsche Einheit und Europäische Integration* (Bonn, 1978), 130.

[168] Küsters, *Gründung*, 157–179, 240–248; Prate, *Quelle*, 55. Spaako ataskaita iš pradžių siūlė susitarimu nustatomų muitų mažinimo sistemą, bet ji pasirodė esanti pernelyg sudėtinga, todė buvo įdiegta „pusiau linijinė“ automatinio procentinio muitų mažinimo sistema, kuri buvo prioritetinė vokiečiams ir olandams.

daugiau kaip esamas lygis. Šitaip išorės muitų tarifai buvo nustatyti kaip esamų Prancūzijos, Italijos, Beniliukso ir Vokietijos tarifų aritmetinis vidurkis; vyriausybėms buvo leista turėti išimtis labai jautrioms apmuitinamoms prekėms, sudarančioms apie 15 proc. viso regiono importo, jos būtų įrašomos į vadinamąjį G sąrašą, dėl kurio būtų susitarta vėliau. Vokietija atkakliai siekė, kad importuojamoms žaliavoms būtų nustatyti santykinai žemo lygio maksimalūs muitai[169]. Nepaisant Prancūzijos ir Vokietijos priešinimosi, buvo pridėta ir bendroji transporto politika, labiausiai dėl tiesioginio Spaako spaudimo atsižvelgiant į visų Beniliukso šalių interesus. Nors atrodė, jog Sutartis transporto politikai teikia tokį pat formalų statusą kaip ir žemės ūkiui, jai buvo išvardyta mažiau konkrečių priemonių ir, išskyrus taisykles prieš atvirą diskriminavimą kainomis, bet kokie tolesni šios srities pokyčiai reikalautų vienbalsio pritarimo.

Apskritai pagrindinis susitarimas buvo palankesnis Vokietijai negu Prancūzijai, tačiau už jo ribų Prancūzijai padarytos nuolaidos atrodo neproporcingai didelės, kaip būtent ir numato tarpvyriausybinė derybų teorija. Tiesa, jei būsime tikslūs, tai kai kurios nuolaidos buvo nereikšmingos, netgi simbolinės. Buvo leidžiamos apsaugos išlygos ir įvežimo mokesčiai, tačiau Vokietija sugebėjo apriboti juos išimtiniu, laikinu naudojimu, pavaldžiu nepriklausomos organizacijos priežiūrai, nors ir *ex post facto*. Prancūzijai buvo leista išlaikyti importo mokesčius ir eksporto subsidijas, kol mažiausiai metams nebus subalansuotas mokėjimų balansas – tai buvo franko devalvavimo pakaitalas. Socialinėje politikoje Prancūzija pasitenkino Šešeto pareiškimu apie ketinimus siekti tokios pačios politikos. Jei nevienodi socialiniai įstatymai kenks Prancūzijos pramonei, Prancūzija galės atidėti perėjimą į antrąjį etapą arba įvesti sektorines apsaugos priemones. Prancūzija atsisakė savo pradinio reikalavimo turėti teisę pasitraukti iš Bendrosios rinkos, tačiau reikalavo, kad perėjimas į antrąjį etapą, numatytas po ketverių metų, turėtų būti daromas sprendžiant vienbaliai, bent jau pirmuosius kelerius metus[170].

Kiti Prancūzijos pasiekimai buvo konkretesni. Diskusija apie LPE buvo atidėta, laimėjo prancūzų atkaklumas tartis dėl žemės ūkio politikos ir pagalbos užjūrio teritorijoms. BŽŪP, kaip Adenaueriui pasakė Faure kritinių derybų metu, subalansuotų pagal Sutartį gautą naudą ir šitaip palengvintų jos ratifikavimą Parlamente. Nepaisant ekonomistų teorinės kritikos, tai buvo, kaip atsiminimuose pastebi Karlas Carstensas, „politinė realybė“[171]. Visos

[169] Küsters, *Gründung*, 164–166, 171–172, 241.

[170] Mahant, *French*, 74; Milward, *Rescue*, 220; Bossuat, *L'Europe*, 317; Küsters, *Gründung*, 172–173, 245, 327–333, 337–339, 376.

[171] Carstens, *Erinnerungen*, 212.

vyriausybės sutiko išlaikyti vidaus priemones, kol nebus sukurtos bendros politikos, ir skatinti ilgalaikes sutartis minimaliomis kainomis, o tai buvo sutarta jau dvišaliame 1955 m. Prancūzijos ir Vokietijos susitarime. Pasiūlymai sparčiai pereiti prie liberalaus režimo esant nedidelei išorinei apsaugai ir mažai arba visiškai neremiant kainų (juos kėlė Nyderlandai ir Italija, kurių žemės ūkio eksportas buvo konkurencingas ir sudarė nemenką viso eksporto dalį) buvo atmesti. Vokiečių derybininkai į visus tuos pasiūlymus žiūrėjo skeptiškai, išskyrus pagal nuožiūrą sudaromas ilgalaikes sutartis, tačiau jie sutiko su prancūzų siūlymais turėti tarpvalstybinių prioritetų, garantinių kainų ir didelės išorinės apsaugos sistemą – su formaliai išreikštu tikslu pakelti kaimo gyventojų gyvenimo lygį. Mainais Vokietija užsitikrino vienbalsį sprendimą bet kuriam siūlymui žemės ūkio klausimu, kuris mažintų ūkininkų gerovę kurioje nors šalyje, ir dvylikos metų pereinamąjį laikotarpį, kurio metu valstybės galės manipuliuoti valstybinių pirkimų monopoline teise (tai buvo labai artima dvišalėms importo kvotoms). Taip pat labai svarbus buvo sutikimas su Vokietijos reikalavimu, jog EB konkurencijos politikos taisyklės, reglamentuojančios valstybės subsidijas – svarbiausias Vokietijos reikalavimas gamybiniuose sektoriuose – nebūtų taikomos žemės ūkiui. Nors Sutartis jau teikė žemės ūkio politikos užuomazgas, jautriausi klausimai, tokie kaip kainų lygis, finansavimo pobūdis ir sistemos centralizavimo laipsnis – ar tai bus minimalios konkurencijos taisyklės, ar nacionalinių politikų koordinavimas, ar bus įkurta centrinė Europos organizacija – buvo atidėti[172].

Prancūzai taip pat reikalavo, kad EB suteiktų įėjimą į rinkas ir plėtros paramą Prancūzijos užjūrio teritorijoms, kolonijoms bei asocijuotoms šalims. Mollet vyriausybė laikė tai, kaip ir BŽŪP, būtina ratifikavimo Prancūzijoje sąlyga. Mainais Šešetui buvo siūlomas prekybinis įėjimas į tas kolonijas. Prancūzų kolonijose gaminamos prekės, kitaip negu Britanijos kolonijose, buvo beveik išimtinai tropinės, vargiai konkuruojančios su Europos produkcija, nors dėl tų prioritetų didėjančios kai kurių tropinių produktų iš dolerio zonos kainos Vokietijos vartotojams ir pramonininkams darė prieštaringą įspūdį. (Ginčą dėl importuojamų bananų kvotų, itin simbolinės prekės pokario Vokietijoje, prireikė spręsti Prancūzijos ir Vokietijos užsienio reikalų ministrams bei įsikišti vyriausiesiems pareigūnams.) Tik 1957 m. vasarį buvo galutinai išspręstas klausimas dėl plėtros paramos. Po bevaisio oficialių diskusijų maratono Adenaueris ir Mollet išėjo pasivaikščioti po Matignono parką; vienas olandų diplomatas ta proga pastebėjo: „Kiekviena šito pašnekesio minutė Adenaueriui kainuoja mažiausiai milijoną“. Niekas neišmatavo, kiek

[172] Küsters, *Gründung*, 173–174, 242–244, 333–334, 347–359; Mahant, *French*, 67–72; Carstens, *Erinnerungen*, 212–214.

tiksliai truko jų pokalbis, tačiau vokiečiai sutiko per penkerius metus įnešti 200 milijonų paramai, mainais už tai prancūzai atsiėmė išimtinių imperinių prekybos teisių reikalavimą[173].

Nors Prancūzijai derybos baigėsi visai gerai, būtų perdėta sakyti, kaip daro vienas žymus istorikas, jog „Prancūzija pagal sutartį gavo beveik viską, ko norėjo“[174]. Sutartis buvo kompromisas, pagal *smulkmenas* pakrypęs Prancūzijos naudai, tačiau apskritai Prancūzijai ją ratifikuoti buvo kiek sunkiau negu bet kuriai kitai šaliai. Svarbiausia nesėkmė buvo Euratomas. Vokietijos vyriausybė, susidūrusi su galingu Erhardo pasipriešinimu, kurį rėmė politiškai įtakingas atominės energetikos ministras Franzas Josefas Straussas, taip pat ir Vokietijos pramonė, trukdė deryboms dėl Euratomo, susiejo jas tiesiogine jungtimi (*Junktim*) su muitų sąjunga, po to blokavo susitarimą dėl svarbiausių Euratomo sutarties straipsnių. Mollet akimis žiūrint, Euratomas gimė negyvas, Prancūzija laimėjo nei daugiau, nei mažiau, o tik simbolinį ženklą[175].

Derybose iškilo trys lemiami klausimai ir visi buvo išspręsti tik galutiniame dvišaliame Prancūzijos ir Vokietijos susitikime. Du pirmuosius – prancūzų siūlymą turėti bendrus europinius pajėgumus izotopų separacijai ir Euratomo (*de facto* – prancūzų) monopoliją tiekiant uraną – atmetė Vokietijos pramonė. Kaip Ophülsas prieš dvejus metus ir perspėjo Monnet, Vokietijos pramonei buvo parankiau turėti reikalų su Britanija ir Jungtinėmis Valstijomis; amerikiečiai buvo pasiūlę Europos vyriausybėms tiekti pigų sodrintą uraną. Dėl šių klausimų Prancūzija ir Vokietija nepasiekė nieko daugiau, o tik pakartojo pažadus, jau išdėstytus Prancūzijos ir Vokietijos 1955 m. sutartyje, visus (skirtus ne ginklams) branduolinius tyrimus vykdyti drauge. Rezultatas buvo ne daugiau kaip simbolinis: centralizuota Europos urano tiekimo agentūra buvo įgaliota, tačiau negavo monopolijos. Netrukus Prancūzija išsiveržė pirmyn su sava nacionaline izotopų separacijos programa. Vokietija ir toliau tebepirko uraną iš Jungtinių Valstijų[176].

Trečias ir ryškiausias atominės sutarties klausimas buvo draudimas kurti branduolinį ginklą. Šį klausimą Veiksmų komitete Monnet iškeldavo aukš-

[173] „Gemeinsame Markt: Banana für die Affen“, *Der Spiegel* (27 February 1957), 14.

[174] Milward, *Rescue*, 220.

[175] Pierre Guillen, „La France et la negotiation du traité d-Euratom“, *Relations internationales* 44 (Winter 1985), 411–412, reziumuoja, kad „la montagne accouchait d'une souris“, ir teigia, kad Mollet tai suprato. Kitas analitikas pastebi, kad „Euratomas nei integravo atominę energetiką, nei turėjo kokią nors valdžią nacionaliniams atominės politikos procesams, (...) reakcija į Euratomą buvo silpna“. Polach, *Euratom*, 128.

[176] Vokietija ir Nyderlandai nedelsiant pasirašė dvišalį susitarimą prieš tos sutarties dvasią; liko galioti ir esami susitarimai. Polach, *Euratom*, 130–31; Guillen, „France“, 408–411; Weilemann, *Anfänge*, 159–161, 167–168.

čiau už kitus dažniausiai dėl to, kad laimėtų Vokietijos socialdemokratų paramą. Pats Mollet pasirašė tokį Veiksmų komiteto sprendimą, tačiau asmeniškai atmetė bet kokį draudimą, nes jo vyriausybė patyliukais slinko pirmyn vykdydama dar Faure vyriausybės pradėtus planus kurti branduolinį ginklą. Prancūzija informavo partnerius, kad ji neatsisakys branduolinio ginklo. 1957 m. vasarį Mollet ir Adenaueris netgi slapta pradėjo planuoti bendrą branduolinio ginklo gamybą: Vokietija finansuos, o Prancūzija teiks technines žinias; šitaip bus apeiti sutarties apribojimai jo gamybai Vokietijoje. Atėjęs į valdžią de Gaulle'is nutraukė projektą[177].

Kita, be muitų pramonės gaminiams ir Euratomo, esminė sritis, kurioje vokiečiams pavyko įteigti savo nuostatas, buvo konkurencijos (antimonopolinė) politika. Erhardui reikalaujant, Spaako pranešimas kvietė reglamentuoti monopolijas ir trestus, taip pat ir valstybės subsidijas. Sutartyje numatyti veiksmai prieš susiliejimus, monopolijas ir dempingą (85–86 straipsniai) buvo riboti, naudotini tik Europos lygmens susiliejimams ir monopolijoms. Pasiūlyti valstybės teikiamų subsidijų apribojimai įmonėms (93 straipsnis) sukėlė esminį filosofinį nesutarimą tarp liberalesnių vokiečių, kuriuos rėmė olandai, ir labiau *dirigiste* prancūzų, kuriuos palaikė italai. Nugalėjo pirmieji, ir rezultatas buvo unikali Sutarties nuostata, pagal kurią Komisija – Tarybai nustačius reglamentus – gali imtis nepriklausomų politinių sprendimų konkurencijai reguliuoti. Nuo 8-ojo dešimtmečio analitikai Vokietiją laikė nedideliu laimėtoju konkurencijos politikoje, nes ši diegė vokiečių reguliatorių viziją, net jei nuostatos nebuvo nei veiksmingai įgyvendinamos, nei ypač varžančios[178].

Kiti susitarimai tiesiogiai atspindėjo interesų sutapimo laipsnį. Italija siekė eksportuoti darbo jėgą, o kiti, ypač Vokietija, norėjo ją importuoti, todėl nesunkiai susitarta dėl nekvalifikuoto, o po to – ir kvalifikuoto darbo laisvo judėjimo principo su tam tikru pereinamuoju laikotarpiu – nors liko nepaliesta daugybė nacionalinių reikalavimų kvalifikacijai, įdarbinimui bei gerovės išmokoms, šitaip buvo suteiktos priemonės nepriimti nenorimų darbininkų. Nors Spaako komiteto ekspertai pripažino, kad valiutų svyravimai gali varžyti ekonominę veiklą, bet visiško valiutų konvertuojamumo, kapitalo judėjimo laisvės ir pinigų sąjungos įdiegimas bei sukūrimas buvo atmesti labiausiai dėl vidaus makroekonominės politikos skirtumų. Makreokonominės politikos koordinavimas liko

[177] Polach, *Euratom*, 22–23, 63–65; Guillen, „La France", 399; Jean Monnet, *Mémoires* (Paris, 1976), 2:622ff; Henning Köhler, *Adenauer: Eine politische Biographie* (Frankfurt, 1994), 983ff.

[178] Küsters, *Gründung*, 240–241, 245–246, 363–369; Müller-Armack, *Wege*, 114; Bernard May, *Kosten und Nutzen der Deutschen EG-Mitgleidschaft* (Bonn, 1982), 195ff.

tik simbolinis: buvo įkurta centrinė institucija, turėjusi teikti neįpareigojančias fiskalinės ir pinigų politikos rekomendacijas[179].

Atskyrimo ir jungčių grėsmės Šešeto valstybėse vaidino antraeilį vaidmenį, bet Britanijai buvo lemiamos. Tos grėsmės buvo veiksmingos ten, kur buvo įtikimos – būtent Britanijoje. Britanija priešinosi muitų sąjungai, kuri reiškė prekybinę atskirtį, tačiau dauguma jos lyderių – išskyrus jaunesniuosius ekonomikos pareigūnus – iš pradžių manė, kad tai nebuvo tokia įtikima grėsmė, jog iškart priverstų Britaniją siekti narystės. Britų kontrgrasinimas pasitraukti – iš NATO – nebuvo įtikimas, tai pripažino ir patys britai, ir be ilgų svarstymų buvo atmestas. Galiausiai, kaip matysime kitame skyriuje, Britanija būtų buvusi priversta prašytis į EB. Prancūzijos lyderiai taip pat grindė stojimą į muitų sąjungą kaip būdą išvengti izoliacijos – ypač iš Britanijos ir Vokietijos LPE – ir tai buvo vienas iš veiksnių, verčiančių derintis prie Vokietijos. Jungtys buvo antrinis dalykas, jos veikiau balansavo laimėjimus iš Sutarties negu praradimus kompensavo laimėjimais. Dauguma susikeitimų buvo ekonomikos sektoriuose, kur išlaidos neproporcingai atiteko neatstovaujamoms arba neorganizuotoms grupėms. Pavyzdžiui, Vokietija nusileido žemės ūkio politikos srityje dėl pramonės ir geopolitinių priežasčių, tačiau Sutartis liko miglota kainų atžvilgiu ir norint padaryti ją gyvybingą, būtų reikėję imtis nemenko persiderėjimo (Vokietijos naudai). Tikėtiniausi praradėjai dėl bet kokio susitarimo žemės ūkio srityje – vokiečių vartotojai, mokesčių mokėtojai ir trečiųjų šalių gamintojai – taip ir liko neatstovaujami. Prancūzija padarė nuolaidų prekyboje pramonės gaminiais, tačiau net ir Prancūzijos lyderiai nesitikėjo jų visiškai įgyvendinti. Prancūzija laimėjo bendrą finansinę paramą užjūrio teritorijoms, kurios buvo rūpestingai siekiama, idant būtų eliminuota parlamentinė opozicija šalyje; tokie rezultatai tenkino Vokietijos pramonę, tačiau apsunkino jos mokesčių mokėtojus. Kur jungtys reiškė didelius praradimus sutelktoms grupėms Vokietijoje – bendradarbiavimui atominės energetikos srityje ir socialinių įstatymų derinimui – visos nuolaidos buvo beveik simbolinės.

Po Romos: ratifikavimas ir ferederalistinių iliuzijų netekimas

Grynosios nuolaidos susiaurino Prancūzijos opoziciją iki ideologinių ir geopolitinių nesutaikomųjų – komunistų, pužadistų, kai kurių golistų. Likusios prancūzų grupės Sutartį priėmė atsargiai. Kitose šalyse, kaip ir buvo galima tikėtis po nuolaidų Prancūzijai, susilaukta kritikos, tačiau rimtesnio judėjimo blokuoti ratifikavimą nekilo. Altiero Spinelli, ko gero, žymiausias

[179] Küsters, *Gründung*, 240–241, 245–246.

Europos federalistas, metė kaltinimą Bendrajai rinkai, neva ji išdavė Europos idealą mainais už sutartyje įgyvendintą „vyriausybių Europą“, kuri yra veikiau legalistinė, o ne pagrįsta visų dalyvavimu, veikiau inkrementinė, o ne federalinė, veikiau ekonominė, o ne politinė. Muitų sąjungos iniciatoriai ir, tikėtina, daugiausia naudos iš jos gavę olandai patyrė netikėtą prieštaringumą, nes mažai ką laimėjo iškėlę paskirstomuosius reikalavimus, tokius kaip mažos žemės ūkio produkcijos kainos, maži išorės muitų tarifai, Britanijos narystė, stipri transporto politika, vienodas balsų skaičius kiekvienai šaliai ir stiprios viršvalstybinės institucijos. Tačiau olandai, daug laimėję ir dėl to negalėję įtikimai grasinti pasitrauksią, neturėjo jokios kitos galimybės kaip tik ratifikuoti, nors ir ne be parlamentinių kandumų. Kaip liūdnokai prisimena vienas stambus Olandijos valstybės veikėjas, žvelgdamas iš pranašesnių 1961 m. aukštumos ir remdamasis generolo de Gaulle'o fraze, Sutartis buvo „tikras 'Europe des patries' triumfas“[180].

Siekdamos užtikrinti ratifikavimą, vyriausybės mobilizavo arba atgrasė vidaus grupes. Ir Prancūzijos, ir Vokietijos vyriausybės slapta bendradarbiavo su pramonininkų grupėmis siekdamos užkirsti kelią platesniam pramonės sektorių mobilizavimuisi, ypač tų sektorių, kurie priešinosi liberalizavimui. Prancūzijos vyriausybė skatino telktis žemės ūkio grupes, tuo tarpu Vokietijos vyriausybė darė priešingai. Britanijoje svarbiausios verslo grupės iki 1955 m. laikėsi nuošalyje – vėliau pačios pripažino, jog tai buvo klaida – bet per metus susitelkė ir po to jau buvo aktyvios. Tų grupių socialiniai reikalavimai nepakito per visą derybų laiką ir daugeliu atveju nesikeitė ilgus metus.

Buvo tvirtinama, kad Monnet, per savąjį Veiksmų komitetą siekdamas Jungtinių Europos Valstijų, sutelkė transnacionalinį elito tinklą daryti įtaką vidaus diskusijoms dėl ratifikavimo. Sakoma, kad jis koordinavo ratifikavimo diskusijų Vokietijos parlamente laiką, taip pat įtikino vokiečių socialdemokratus balsuoti už Sutartį[181]. Atidžiau patikrinus faktus, nė vienas tų teiginių nepasitvirtino.

Monnet strategija, įgyvendinama per Veiksmų komitetą, buvo rasti „nesuinteresuotas grupes“ ir „masių atstovus“, galinčius remti Europos idealą. Žymūs Veiksmų komiteto nariai – taip jų Guy Mollet, Maurice'as Faure ir Vokietijos SDP pirmininkas Kurtas Ollenhaueris – buvo neproporcingai parinkti kaip tik iš tokių grupių kaip olandų ir prancūzų socialistai, kurios jau buvo linkusios remti integraciją. Kitų, tokių kaip profsąjungų lyderiai

[180] Josepho Lunso atsiminimai, maždaug 1961 m. kn.: Serra, *Il Rilancio*, 293. Olandai jautėsi nukentėję labiau negu daugelis kitų. Milward, *Rescue*, 221–222. Opozicija stiprėjo ir Vokietijos vyriausybėje. Mahant, *French*, 72–73. Taip pat: Altieri Spinelli, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community* (Baltimore, 1966).

[181] Subtiliausias tokių teiginių formuluotes žr.: Duchêne, *Jean*, 287–290, 306–308.

arba kai kurie socialdemokratai, nuomonės priimant vidaus sprendimus dėl Sutarties buvo nereikšmingos. Veiksmų komitete nebuvo nė vieno atstovo iš tų interesų grupių, kurių parama kiekvienoje šalyje atrodytų esanti lemiama – pramonininkų, ūkininkų ir valdančiųjų krikščionių demokratų partijų, kurias visas Monnet atmetė kaip pernelyg egoistines ir elitines[182].

Teigiama, kad dalyvavimas EAPB Asamblėjoje, ryšiai su Monnet per profsąjungas ir narystė Veiksmų komitete įtikino kai kuriuos Vokietijos SDP lyderius remti ratifikavimą ir taip derybose suteikti daugiau laisvės Adenaueriui, kurio dauguma Bundestage laikinai buvo apkramtyta, 1955 m. liepą pasitraukus Pabėgėlių partijai, o 1956 m. vasarį – laisviesiems demokratams. Tačiau Monnet vaidmuo neabejotinai perdedamas[183]. SDP rėmė derybas jau nuo pat pradžių – netgi *prieš* įkuriant Monnet Veiksmų komitetą. 1955 m. birželį Herbertas Wehneris pirmajame oficialiame partijos pareiškime apie muitų sąjungą pritarė Mesinos rezoliucijai dar iki EAPB Bendrosios asamblėjos, o po mėnesio savo poziciją pakartojo Bundestage. Negalima atmesti galimybės, jog ankstesnis dalyvavimas EAPB institucijose (kur veikė Monnet) galėjo suvaidinti tam tikrą vaidmenį keičiant socialdemokratų poziciją, tačiau ta patirtis turėtų būti vertinama stiprių struktūrinių jėgų, vidaus ir tarptautinių – ypač profsąjungų spaudimo, rinkėjų persigrupavimo ir svarbiausių saugumo problemų išsprendimo – kontekste, tai, kaip jau matėme, nuo 6-ojo dešimtmečio pradžios stūmė Vokietijos SDP link didesnės Europos integracijos. Gali būti, kad Monnet aktyvumas truputį spartino SDP evoliuciją, bet vargiai galėjo būti tos evoliucijos būtina sąlyga. Galų gale, kadangi Adenauris kontroliavo parlamentinę daugumą – po 1957 m. vienpartinės daugumos – SDP parama ilgesnį laikotarpį galėjo ir nebūti labai svarbi.

Taip pat sakoma, kad Monnet daug prisidėjo prie greito ratifikavimo Prancūzijoje tuo, kad įtikino Maurice'ą Faure veikti greitai ir kad paspartino Vokietijos ratifikavimo grafiką. Tačiau vargu ar Faure reikėjo raginti Monnet. Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės derino vidaus strategijas nuo 1956 m. spalio, Faure nuolat priminė kitai vyriausybei būtinumą judėti greitai;

[182] Interviu su Monnet bendradarbiu Maxu Kohnstammu, (ES Archives Interview 29/2, 1984), 24, 30–31.

[183] Willis, *France*, 271; Arnold J. Zurcher, *The Struggle to Unite Europe, 1940–1958* (New York, 1958), 132–133; Patterson, *Socialist*, 115, 123–129; Richard Mayne, „The Role of Jean Monnet", in *The New Politics of European Integration*, edited by Ghita Ionescu, (London, 1972), 53–55. Šis skeptiškas vertinimas remiasi mūsų bendromis žiniomis apie Veiksmų komitetą. Yondorfas (*Europe of the Six*, 176–179) išanalizavo visas Veiksmų komiteto rezoliucijas iki pat 1960 m. liepos. Iš 18 rezoliucijų 9 buvo įvykdytos, 6 – ne ir 3 įvykdytos iš dalies. Tai be galo prastas rezultatas, nes, kaip pastebi Yondorfas, tos politikos ir priemonės galėjo „būti priimtos net be Veiksmų komiteto paramos."

tai buvo visuotinai priimta kaip EGB diskusijų pamoka. Kai susitarimas jau buvo pasiektas, Mollet ir Bourgéso-Maunoury vyriausybės sąmoningai išlaikė tęstinumą ir paliko greitą ratifikavimą Faure ir Pineau. Nacionalinis susirinkimas jau prieš šešis mėnesius buvo aprobavęs nebaigtą Sutarties variantą, kuriame netgi buvo mažiau nuolaidų Prancūzijai; 1957 m. liepą balsuojant dėl galutinio teksto, nebebuvo nei detalių, nei karštų debatų. Jokio šalininkų persigrupavimo neaptinkama ir Veiksmų komitete. Tokioms svyruojančioms grupuotėms, kaip golistai arba konservatoriai, Monnet gal ir buvo kliūtis, tai teigtų Prancūzijos atsisakymas Monnet vėl skirti Aukštosios valdybos pirmininku, įtraukti jį į paskesnes derybas arba rimtai svarstyti tas viršvalstybines schemas, kurioms priešinosi prancūzų verslininkai[184].

Bendrosios rinkos institucionalizavimas

Sutartis nustatė detalų ir beveik automatišką vidaus muitų tarifų mažinimo tvarkaraštį. Tačiau visais kitais atžvilgiais tai buvo „struktūrinis" dokumentas, aprašantis ne konkrečias taisykles, bet institucines procedūras, kuriomis remiantis reikės kurti tas taisykles. Kai kurios tų procedūrų reiškė suvereniteto subendrinimą – sprendimų priėmimą pagal svertiniu būdu nustatomą šalių narių vyriausybių balsų daugumą – ir suvereniteto perdavimą viršvalstybinėms institucijoms. Šalių narių vyriausybės sutarė dėl sąrašo situacijų, kurioms po tam tikro laikotarpio, trunkančio priklausomai nuo klausimo nuo dvejų iki penkiolikos metų, bus taikomas KDB, Komisija turės išimtinę galią teikti pasiūlymus. Komisijos pasiūlymai galėjo būti taisomi tik nusprendus vienbalsiai, šitaip suteikiant jai darbotvarkės sudarymo galią. Tarp tokių klausimų buvo įgaliojimas vesti ir sudaryti prekybos sutartis, nežymiai keisti išorės muitų tarifus, nustatyti žemės ūkio produkcijos kainas bei formuoti transporto politiką[185]. Be to, daugelyje sričių – kasdien nustatant žemės ūkio

[184] Noël Interview 28; Willis, *France*, 224–226; Mayne, „Role", 48–49. Cf. Yondorf (*Europe*, 179), kuris remiasi konfidencialiais interviu argumentuodamas išvadą, kad „paprastai vyriausybės krizė turėtų atidėti ratifikavimo procedūrą. Tačiau dėl Veiksmų komiteto prancūzų narių, pirmiausia Maurice'o Faure, spaudimo Prancūzijos parlamentinės komisijos padarė beprecedentį žingsnį, kai tęsė Romos sutarties nagrinėjimą ir krizės metu". Noëlas užsimena, kad 1954–1956 m. diskusijose su Monnet Mollet'as buvo atkalbėtas nuo probritiškosios pozicijos pritarti Euratomui. Tačiau lemiamas Mollet posūkis, kaip atrodo, įvyko daug vėliau; ne mažiau svarbų vaidmenį čia suvaidino ir Marjolin'o bei kitų keliami ekonominiai argumentai. Noël Interview, 5–8. Prisiminkime, kad tuo metu Monnet priešinosi muitų sąjungai; tik atsitraukė nuo savo pradinio pritarimo Monnet pozicijai dėl Euratomo, Mollet rado kelią į sėkmingą *relance*.

[185] Harryvan, „Netherlands", 246; Küsters, *Gründung*, 346–347.

produkcijos kainas, konkurencijos politikoje, prekybos derybose – Komisijai buvo suteikta tam tikra autonomija. Koks Europos ideologijos, technokratinės vadybos ir sustiprinto pasitikėjimo įsipareigojimais derinys geriausiai paaiškina tokius sprendimus?

Analitikai gana saikingai domėjosi, kodėl Sutartyje vyriausybės nusprendė subendrinti ir perduoti suverenitetą Europos institucijoms. Dauguma jų samprotavo, kad tokį sprendimą subendrinti ir perduoti geriausiai paaiškina gerai informuotų „ekspertų" technokratinis reguliavimo reikalavimas arba federalistinės ideologijos vaidmuo. Tačiau didžioji dalis liudijimų teigia, kad vyriausybės rėmė kruopščiai apibrėžtą valdžios centralizavimą – ypač KDB ir perdavimą Komisijai – nes jos ieškojo būdo, kaip užsitikrinti veiksmingus sprendimus, kuriuos priėmusios vyriausybės vėliau galėtų gundytis apeiti juos įdiegiant ir įgyvendinant. Nors ši mintis paaiškina pagrindines galios perdavimo priežastis, prireiks ir federalistinės ideologijos norint apibūdinti bendrąją EB institucinę struktūrą: jos kvazikonstitucinę formą ir kuklią, labiau idelogizuotų šalių tendenciją teikti pirmenybę didesniam suvereniteto perdavimui.

Prioritetai dėl KDB skyrėsi nelygu klausimas ar valstybė – pagal tai, ar tas prioritetas atitiko ideologiją, ar patikimus įsipareigojimus, tačiau ne pagal technokratinės vadybos principus. Apskritai faktai aiškiai paneigia technokratinį požiūrį, kurį pateikia neofunkcionalizmo teorija ir siūlo režimo teorija, kad centralizuotą įdiegimą bei įgyvendinimą elektyvesnį darė informacijos kūrimo metu gaunama masto ekonomija. Informacijos ar patirties masto ekonomija išvis vargu ar egzistavo. Vyriausybės neabejojo savo galimybėmis kurti informaciją; techniškai ar politiškai sudėtingus klausimus – atominę energetiką, transportą, taip pat žemės ūkį – apskritai nebuvo manoma perduoti.

Vietoj to vyriausybės subendrino arba perdavė valdžią tose srityse, kuriose jos siekė užsitikrinti kitų vyriausybių įsipareigojimų vykdymą patiriant priimtinas sąnaudas. Dvi didžiausios valstybės, Prancūzija ir Vokietija, atmetė paprastos daugumos balsavimą, kai kiekviena šalis turi vieną balsą (taip siūlė Italija ir Beniliuksas), ir pritarė svertiniam balsavimui, nors mažosios šalys laimėjo nuostatą, jog sprendimui priimti būtinas mažiausiai keturių šalių palaikymas. Kaip ir numato patikimų įsipareigojimų požiūris, nė viena vyriausybė neturėjo vieningos pozicijos, kiekviena savo politiką grindė atsižvelgdama į svarbiausių sąnaudų ir naudos apskaičiavimus kiekvienu konkrečiu klausimu. Ir subendrinimas, ir perdavimas buvo laikomi liberalizavimo jėgomis: mažesni muitai ir žemesnės žemės ūkio produkcijos kainos, nuolaidesnės pozicijos GATT derybose, mažesnės subsidijos ir daugiau konkurencijos. Prancūzijos vyriausybė rūpestingai skaičiavo kiekvieno perdavimo ar subendrinimo veiksmo grėsmes. Mollet, von der Groebenas, Beyenas ir daugelio kitų tvirtino, kad nesant KDB, Europos Bendrija bus užblokuota; veiksmingai organizacijai

KDB buvo būtinas. Marjolin'as vėliau patvirtino, kad KDB buvo reikalingas norint įtikinti kitas vyriausybes, jog Prancūzija į integraciją žiūri rimtai. Bet ir jis, ir Pineau vėliau teigė, kad Sutarties kūrėjai netikėjo, jog esant tokioms taisyklėms, jau būtų galima įgyvendinti daugelį politikų, nepaisant vienos valstybės narės ryžtingo pasipriešinimo – kokį nors veto, koks vėliau atsirado kaip Liuksemburgo kompromisas, galima buvo numanyti[186].

Instrumentinė KDB paskirtis aiškiausiai buvo matoma nacionalinių pozicijų sandaroje. Vokietija ir Olandija, dvi šalys, daugiausia laimėjusios iš pramonės liberalizavimo ir apskritai stipriausios daugumos balsavimo bei įstatymų iniciatyvos teisės priskyrimo Komisijai rėmėjos, buvo tokios pat oportunistinės, kaip ir kitos šalys. Vokietija tų institucijų svarbiausia paskirtimi, kaip teigė Hansas von der Groebenas, vienas iš Spaako komiteto institucinių nuostatų projekto autorių, laikė užtikrinti veiksmingą sprendimų priėmimą. Mažesnės šalys taip pat siekė apsaugoti savo teises – ta išvada matyti visuose trijuose aiškinimuose. Tačiau olandai išskyrė dar tris papildomas sritis, kuriose jie rėmė ekonominį liberalizmą – žemės ūkio politiką, konkurencijos politiką ir bendrus išorės muitų tarifus bei pasiūlė suteikti Komisijai autonomiją priimant sprendimus šiais klausimais. Apskritai olandai perdavimą ir subendrinimą laikė labiau varžančių teisinių įsipareigojimų pakaitalais. Nors pati laikėsi federalistinių principų, Vokietija priešinosi KDB žemės ūkio, atominės energetikos ir transporto srityse; visų trijų sričių įsipareigojimus ji pavertė neapibrėžtais simboliniais pasižadėjimais. Priešingai, ji siekė tvirtų įsipareigojimų arba KDB vidaus prekybos liberalizavimo, bendrų išorės muitų tarifų ir bendros konkurencijos politikos klausimais – pastarąjį suteikti pusiau autonomiškai tvarkyti Komisijai[187]. Tokia nacionalinių reikalavimų sandara atitinka tik siekį turėti įtikimus įsipareigojimus tose srityse, kurioms reikalinga bendra politika. Prancūzija siekė, kad atominė energetika būtų centralizuotai finansuojama ir kontroliuojama, nes tik taip ji būtų galėju-

[186] Noël Interview, 21; Harryvan „Netherlands", 246. Olandų ir italų pasiūlymą balsuoti vienodo lyginamojo svorio balsais (paprastos daugumos balsavimu) Taryba vėliau atmetė. Šiuo būdu buvo balsuojama tik svarstant kai kuriuos procedūrinius klausimus, nors tai vėliau tapo svarbu ES valstybių vadovų pasitarime Milane 1985 m. Apie institucinę istoriją žr.: Uri in Serra, *Il Rilancio*, 310–311; Camps, British, 40–45, 61–62; Küsters, Gründung, 244, 249–250, 374–375, 394, 401n, 409–410, 437, 513; Serra, *Il Rilancio*, 303–304.

[187] Interviu su von der Groebenu, 26/15, 9–11; Küsters, *Gründung*, 393ff. Kai vietoj olandų siūlymo susisaistyti *traité contrat* būdu buvo priimtas prancūzų reikalautas *traité statut*, olandai parėmė požiūrį, kad norint Mesinos susitarimus padaryti veikiančius, būtinas viršvalstybiškumas. Jau 1956 m. Mansholtas pastebėjo, kad BŽŪP taps protekcionistine, jei Komisija bus silpna. Harryvan, „ Netherlands", 242ff. Tarpvyriausybinė institucija neįstengtų įveikti nacionalinių interesų, ypač žemės ūkio srityje.

si kontroliuoti Europos branduolinę rinką, ir reikalavo stiprių žemės ūkio įsipareigojimų, bet nesiryžo remti Olandijos pasiūlymo suteikti Komisijai autonomiją žemės ūkio srityje ir atsargai žiūrėjo į bet kokius institucinius įsipareigojimus dėl muitų, konkurencijos ir išorės prekybos politikos.

Įtikimų įsipareigojimų požiūris rodo ne tik skirtingas nacionalines pozicijas įvairiais klausimais, bet ir pačių nacionalinių pozicijų įvairovę – šis dėsningumas, matyt, labiau tiktų ideologiniam aiškinimui, nors jis nėra visai nesuderinamas ir su prekybiniais intresais. Faure ir Mollet vyriausybės, būgštaudamos, kad viršvalstybinės institucijos gali sukelti pavojų sutarties ratifikavimui Nacionaliniame susirinkime, dar viso proceso pradžioje paskelbė, jog jie „niekada nesiruošė sutikti su kuo nors, kas bent kiek primintų EAPB"[188]. Britanijos vyriausybė, kol ji dalyvavo, atmetė bet kokį daugumos balsavimą, – nors ši pozicija netrukus pasikeitė reaguojant į Prancūzijos grasinimus blokuoti LPE. Vyriausybės atmetė nepriklausomą Tarybos biurokratiją, vietoj jos formalizavo bendradarbiavimą tarp nacionalinių pareigūnų, o tai vėliau virto COREPER (Nuolatinių atstovų komiteto) sistema. Nors Britanijos vyriausybė nesiderėjo dėl EB detalių, ji neigiamai žiūrėjo į KDB muitų sąjungoje, tačiau pritarė šio principo taikymui jos pasiūlytos LPE viduje.

Šie proceso dalyvių požiūriai taip pat labiausiai dera su siekiu užtikrinti kuo įtikimesnius įsipareigojimus. Tuo metu vyriausiasis Vokietijos derybininkas Ophülsas tvirtino, kad institucijų reikalingumą iš esmės lemia siekis įrėminti vyriausybes į bendras politikas, netgi labiau negu EEBO ar GATT – kuomet vyriausybėms neįmanoma numatyti visų galimų atvejų[189]. Prancūzijos derybininkai, kaip jau matėme, tikino, jog KDB ir Komisijos siūlymas yra priemonės išvengti neveiksmingų tarptautinių derybų pagal „nuolaida už nuolaida" principą. Bet Robertas Marjolin'as sutiko, kad prancūzai būtų priėmę KDB tik ten, kur tai atitiko jų interesus. Beniliukso vyriausybės, o kartais ir Italija, kai jau matėme, pasisakė už KDB ir Komisijos autonomiją kaip už priemones, apribojančias susitarimus tarp didžiųjų vyriausybių, kurie galėtų kelti pavojų Sutarčiai ir kliudyti liberalizavimui. EEBO ir EPU patirtis įtikino ir Prancūzijos, ir Vokietijos oficialius pareigūnus, kad vienbalsiais balsavimas yra nefunkcionalus. Tuo pačiu metu jie pripažino, kad EB mastai, didesni negu EAPB, vertė siekti apriboti viršvalstybines galias. Kaip atrodo, kitoms nuostatoms dėl institucijų buvo skiriama mažai dėmesio[190].

Be prancūzų golistų, tokių kaip Debré, mažai kas priešinosi EB kvazikonstitucinei formai. Buvo manoma, kad Teisingumo Teismas, kaip ir anks-

[188] Mahant, *French*, 75–76; Harryvan, „Netherlands", 242ff.

[189] Ophüls, „Relance", 8–9.

[190] Marjolin, *Architekt*, 304.

tesniuose EAPB bei EPB (Europos politinės bendrijos) modeliuose, atliks tik šalutinį vaidmenį. Stiprų teismą labiausiai rėmė vokiečiai ir italai. Kaip galima spręsti, nė viena šalis neprieštaravo pagrindinei idėjai iš dalies dėl to, kad tikėjosi, jog Teismas spręs tiktai smulkius, vidinius organizacinius ginčus, kaip kad ir buvo EAPB. Tikslus apibrėžimas buvo paliktas atskirai nacionalinių teisės ekspertų grupei, kuri pertvarkė Euratomo ir Bendrosios rinkos grupių tekstus dėl teisinio suderinamumo; po to politinė valdžia visus juos peržiūrėjo ir ratifikavo. Net tos teisininkų grupės nariai, nors palankiai nusiteikę stiprių europinių institucijų atžvilgiu, kaip matyti, nelaikė Sutarties konstitucija, kaip vėliau ėmė tvirtinti ETT, ir, kaip galima manyti, neįvertino Sutarties 177 straipsnio, leidžiančio nacionaliniams teismams teikti bylas tiesiai ETT, potencialios reikšmės, kuri vėliau ir buvo realizuota. Iš trijų svarstytų 177 straipsnio variantų buvo pasirinktas silpniausias, neturintis jokios tiesioginės nuorodos į išimtinę ETT kompetenciją aiškinti Sutartį[191].

Galiausiai tik įtikimų įsipareigojimų požiūris leidžia paaiškinti dvi keistas EB institucijų savybes: atvirkščią priklausomybę tarp viršvalstybinio autonomiškumo ir tikrojo perdavimo masto bei demokratinės priežiūros nebuvimą. Jau matėme, kad Prancūzija ir Vokietija sutiko, jog Komisija turėtų būti silpnesnė už EAPB Aukštąją valdybą – iš dalies dėl nepasitenkinimo EAPB, bet taip pat ir dėl to, kad EB veiklos ribos buvo labiau neapibrėžtos ir todėl čia reikėjo didesnės priežiūros[192]. Todėl norėta KDB ir valdžią suteikti tik kai kurioms viršvalstybinėms institucijoms, tokioms kaip įdiegimas, įgyvendinimas ir antriniai teisės aktai. Egzistavo bendras sutarimas, kad vienbalsiškumas yra būtinas formuojant naujas politikas ir atliekant esminius pakeitimus, tokius kaip asociacija su užsienio šalimis, naujų narių priėmimas, Sutartyje nenumatytų politikų įkūrimas bei Sutarties keitimas. Vokietijai reikalaujant, dėl jautriausių klausimų, tokių kaip BŽŪP kainos pereinamuoju laikotarpiu, turėjo būti deramasi tarp vyriausybių, netaikant nei KDB, nei tarpininkaujant Komisijai. KDB tinkamiausiu buvo laikomas įgyvendinant konkrečias politikas, prieš tai patvirtintas vienbalsiai arba svarbias pramoninei bendrajai rinkai – netgi ir tada buvo numatomas nuo dvejų iki keliolikos metų pereinamasis laikotarpis[193].

[191] Pierre Pescatore, „Les travaus du 'Groupe juridique' dans la négociation des Traités de Rome", *Studia Diplomatica* 34, 1–4 (1981), 154ff, 161–177; H. Sperl, *Traité institutant la Communauté Economique Eurpéenne: Travaux préparatoires, Déclarations interprétatives des six Governments, Documents parlementaires* (Luxembourg, 1960), 376–378; Han von der Groeben, *The European Community: The Formative Years* (Luxembourg, 1987), 176.

[192] Tai paneigia neofunkcionalistų tvirtinimą, kad ankstesnė patirtis turi tendenciją skatinti vyriausybes palankiau žiūrėti į stiprių tarptautinių institucijų kūrimą.

[193] Küsters, *Gründung*, 400–403.

Įsipareigojimų įtikimumas taip pat reikalavo kokios nors priemonės apsiginti nuo vidaus spaudimo. Vyriausybės sąmoningai apribojo EB veiksmų programų kontrolę ir suteikė ją nacionalinės vykdomosios valdžios atstovams, tai, jų manymu, derėjo su Bendrijos vykdoma liberalizavimo misija: pavyzdžiui, Robertas Marjolin'as ir Pierre'as Uri, kaip atrodo, tikėjosi, jog tarptautinis susitarimas leis finansų ministrams išlaikyti žemės ūkio produkcijos kainų kontrolę. Tiesa, kai kurie federalistai, nuosekliai remiami italų ir olandų, rėmė demokratiškesnes institucijas. Tačiau net ir tokios pastangos, kaip, pavyzdžiui, Italijos siūlymas rengti bendrus rinkimus Europoje, buvo tik simbolinės. Bet kokiu atveju vyravo nuomonė, kad kai kurie nacionaliniai parlamentai – ir pirmiausia Prancūzijoje – tokių susitarimų neratifikuos[194].

Apibendrinant galima pasakyti, kad vyriausybės pasinaudojo tarptautinėmis institucijomis tam, kad galėtų susisaistyti abipusiais įsipareigojimais. Šiek tiek didesnis Beniliukso, Vokietijos ir Italijos, palyginti su Prancūzijos ar Britanijos, vyriausybių pasirengimas atkreipti dėmesį į perdavimą ir subendrinimą – o tai atitinka abu ideologinius požiūrius – apsiribojo sritimis, kuriose esminės perdavimo pasekmės liko neaiškios.

Visa ši apžvalga stipriai remia tuo laikotarpiu vyravusią ekonominių interesų, santykinės galios ir įtikimų įsipareigojimų svarbą. Pagrindinis nacionalinių prioritetų dėl integracijos pobūdžio ir spartos šaltinis buvo prekybinė nauda. Prioritetai dėl prekybos pramonės gaminiais, žemės ūkio, transporto bei atominės energetikos ėjo paskui prekybinę eksporto naudą. Pramoninės prekybos liberalizavimas, daugelio nuomone, neišvengiamas; tarpvalstybinis konfliktas kilo dėl jo formos ir mastų. Geopolitinė ideologija ir išorinės pasekmės saugumui atliko antraeilį, tačiau svarbų vaidmenį ten, kur ekonominiai interesai buvo silpni, išsiskaidę ar neapibrėžti. Adenaueris ypač pabrėžė Vokietijos verslo teikiamą prioritetą LPE arba „mažosios Europos" muitų sąjungai, palyginti su esama padėtimi, kad plėtotųsi glaudesni ryšiai su Prancūzija. Tačiau kur prekybiniai interesai visiškai kirtosi su tokia nuostata, kaip Vokietijos politikos transporto ar atominės energetikos srityse, joks nacionalinis lyderis negalėjo laimėti. Susitarti dėl žemės ūkio buvo galima tik atidėjus bet kokį potencialiai brangiai kainuojantį, vienbalsiai priimtiną sprendimą.

Tarpvalstybinėse derybose dominavo vyriausybės, visiškai sugebančios veiksmingai derėtis be viršvalstybinių entreprenerių, tokių kaip Monnet, kurio veiksmai geriausiu atveju buvo nereikalingi ir bergždi, pagalbos. Derybų rezultatai atspindėdavo santykines vyriausybių galimybes įtikimai grasinti ir žadėti vetuoti pasiūlymus, atkirsti kitas vyriausybes arba susieti klausimus.

[194] Küsters, *Gründung*, 406, Serra, *Il Rilancio*, 310.

Silpna Prancūzijos ir stipri Vokietijos parama prekybos liberalizavimui atvedė prie didelių nuolaidų Prancūzijai kitose srityse.

Toks susitarimas vėliau buvo įmontuotas į institucijas siekiant sustiprinti įsipareigojimų patikimumą, kitaip tariant, „surakinti" sprendimų, kuriuos įgyvendindamos vyriausybės vėliau galėtų sukčiauti, priėmimą ir realų vykdymą. Bet EB institucinei struktūrai paaiškinti prireiks ir federalistinės ideologijos: jos kvazikonstitucinei formai bei kukliai labiau „federalistinių" šalių tendencijai teikti pirmenybę didesniam suverenitetо perdavimui.

Romos sutartis buvo struktūrinis dokumentas. Ji veikiau pradėjo procesą, negu jį baigė. Žiūrint iš ekonominių interesų perspektyvos, ši sutartis buvo „išbalansuota" – joje buvo įsipareigojimai, kurių realiai viena ar daugiau šalių negalėjo įgyvendinti be esminių pokyčių jų rinkos situacijoje. Sutarties dalyviams tai buvo žinoma. Prancūzijos vyriausybė įveikė rimtą pramonininkų priešinimąsi iš dalies tuo, kad pasinaudojo jungtimis; ūkininkų, užjūrio gamybininkų parama, kai kuriais ideologiniais šalininkais, taip pat naudodama atsargos išlygas ir vilkindama. Tokios jungtys neteikė tvirto pagrindo, tinkamo kurti muitų sąjungą. Net Maurice'as Faure, Prancūzijos vyriausiasis derybininkas, nesitikėjo, kad nuostatos dėl vidaus ar išorės muitų bus įgyvendintos; maždaug po metų Prancūzijos vyriausybė paskelbė, kad ji nesumažins muitų tarifų, kaip buvo planuota. Panašiai Prancūzija blokavo visas pastangas derėtis dėl LPE[195]. Savo ruožtu Vokietija įsipareigojo nebaigtai formuoti BŽŪP, dėl kurios priklausomai nuo pasirinktų kainų galėjo būti sumažintos kainos jos ūkininkams siekiant geopolitinių ir industrinių tikslų. Britanija liko už Sutarties ribų, tačiau nuo 1955 m. Whitehallo atliekamuose Britanijos interesų vertinimuose buvo pripažinta, kad jei EB pavyks, Britanija bus priversta siekti LPE su ja arba narystės joje. Be to, vyriausybės sutarė dėl galimo perėjimo prie KDB tose srityse, tarp jų ir žemės ūkyje bei užsienio prekybos politikoje, kuriose įvairūs interesai trukdytų įgyvendinti politiką. O transporto politikai įgyvendinti Nyderlandams reikėjo įveikti Prancūzijos ir Vokietijos pasipriešinimą. Nepriklausomai nuo to, kokia vyriausybė ateitų į valdžią Prancūzijoje, Vokietijoje ar Britanijoje, tokias kliūtis buvo būtina įveikti, kad EB veiktų taip, kaip ją kurdami įsivaizdavo optimistai. Būtent tos kompromisų ir neapibrėžtumų sritys pradinėje Sutartyje neišvengiamai ir iškilo kaip pagrindiniai ateinančio dešimtmečio konfliktų židiniai.

[195] Michel Debré, *Trois républiques pour une France: Agir* (Paris, 1988), 2:248; Bossuat, *L'Europe*, 317.

TREČIAS SKYRIUS

Grūdai ir didybė: stiprinant Bendrąją rinką, 1958–1969 m.

Akivaizdu, kad nieko neįmanoma baigti, jei nesusitaria visos dalyvaujančios valstybės. Tai puikiausiai rodo Bendrosios rinkos sėkmė; politinės integracijos, bent iki šiol, nesėkmė yra ta išimtis, kuri patvirtina taisyklę.

Maurice Couve de Murville, buvęs Prancūzijos užsienio reikalų ministras, 1971 m.

Per 7-ąjį dešimtmetį šešių EB valstybių narių vyriausybės tą struktūrinę sutartį pertvarkė į nuodugniai išplėtotą sistemą, koordinuojančią jų prekybos politiką. Beveik nenutrūkstančių derybų akcentus sudėjo keturi iš dalies sutampantys „paketiniai susitarimai". 1958–1962 m. laikotarpiu buvo susitarta paspartinti vidaus muitų panaikinimą ir išorės muitų politikos suderinimą. Kaip jau matėme, daugelis Sutarties derybininkų Prancūzijoje iki tol abejojo, ar pavyks susitarti. 1960–1969 m. susitarta dėl svarbiausio dalyko – bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) įkūrimo; ši politika Sutartyje buvo tik apytikriai apibūdinta ir palikta įgyvendinti vienbalsiu sprendimu. Iš dalies, išskyrus konkurencijos (antimonopolinę) politiką, kitose ekonominės politikos srityse, paminėtose Sutartyje, – ypač transporto, socialinės politikos, pramonės politikos, regioninės politikos ir makroekonominio koordinavimo – pasistūmėta labai nedaug. 1961–1971 m. viena po kitos vyko diskusija ir derybos dėl Britanijos narystės, pirmieji trys kartai buvo bevaisiai, o ketvirtasis – sėkmingas. Galų gale 1960–1966 m. vyko diskusija apie institucinę reformą, iš dalies vardan užsienio politikos koordinavimo, bet labiausiai siekiant apriboti kvalifikuotos daugumos balsavimo (KDB) sferą. Tos diskusijos prasidėjo Fouchet planu ir, pasiekusios apogėjų, kai Prancūzija pagrasino pasitrauksianti iš EB (1965–1966 m. „tuščios kėdės" krizė), baigėsi Liuksemburgo kompromiso priėmimu, kuris neoficialiai pripažino Prancūzijos siekį turėti vienašalę teisę vetuoti EB sprendimus, kai šie paliesdavo „gyvybinius interesus". Paimti kartu visi

šie sprendimai taip pertvarkė EB, kad kai kas ėmė kalbėti apie „antrąją Europos konstituciją“[1].

Daugelyje darbų apie 7-ojo dešimtmečio Europos bendriją, rašytų ir tuo metu, ir dabar, vyrauja trys teiginiai. Pirma, teigiama, kad „aukštoji“ politika nustelbė „žemąją“ politiką, bent jau trumpuoju laikotarpiu. Kitaip tariant, geopolitiniai interesai ir ideologijos buvo svarbiausi, o ekonominiai motyvai, nors galbūt ir svarbūs, neabejotinai liko antraeiliai. Šiuo požiūriu, kuriam atstovauja Stanley Hoffmannas, Miriam Camps ir Ernstas Haasas, vėliau beveik visi tapę to laikotarpio istorikais, tokie valstybės veikėjai kaip Charles de Gaulle'is, Haroldas Macmillanas ir Konradas Adenaueris buvo senamadiški mąstytojai, kurių svarbiausių sprendimų motyvai pirmiausia buvo apibrėžtos geopolitinės ideologijos. Netgi Haasas, žemosios politikos triumfo ilguoju laikotarpiu šalininkas, pripažino „dramatinių politinių“ veikėjų ardomąsias pasekmes, nors kiti neofunkcionalistai su juo nesutiko. Antra, EB deryboms esminę įtaką darė viršvalstybinių veikėjų politinė entreprenerystė – ypač Komisijos, kuri ryžtingai kišdavosi norėdama padidinti „bendrojo intereso“ reikšmę. Nedalyvaujant viršvalstybinėms institucijoms, tikina neofunkcionalistai, integracija būtų negalima. O pačios vyriausybės, priešingai, darė daugybę taktikos klaidų – tokia buvo Roberto Lieberio ir daugelio kitų kritika, 1961–1963 m. Britanijai pradėjus derybas dėl narystės. Trečia, suverenitetas buvo subendrintas remiantis kvalifikuotos daugumos balsavimo taisyklėmis ir perduotas viršvalstybinėms institucijoms, daugiausia Komisijai, dėl technokratinių priežasčių. Perdavimas ir subendrinimas suteikė tam tikrą technokratiškai kompetentingą sprendimų priėmimo priemonę tais klausimais, kuriais praktiškai nebuvo fundamentalių ginčų; daugelis teigė, kad Komisija buvo itin tinkama rinkti techninę ir politinę informaciją, reikalingą moderniam ekonomikos planavimui. Taigi yra visiškas sutarimas dėl geopolitinių motyvų, viršvalstybinės entreprenerystės ir technokratinių reikalavimų svarbos.

Šiame skyriuje aš ginčijuosi dėl kiekvieno iš šių teiginių. Prancūzijos, Britanijos ir Vokietijos svarbiausi motyvai, teigiu aš, buvo ekonominiai; kiekviena vyriausybė pirmiausia siekė pasinaudoti komercinėmis galimybėmis, susidarančiomis žemės ūkyje ir pramonėje. Ypač stipriai gamintojai spaudė žemės ūkį, šiek tiek mažiau – muitų politiką pramonėje ir mažiausiai –

[1] Sabino Cassese and Giacinto della Cananea, „The Commission of the European Economic Community: The Administrative Ramifications of Its Political Development (1957–1967)“, in Erk Volkmar Heyen, ed., *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft* (Baden-Baden, 1992), 86. Taip pat John Lambert, „The Constitutional Crisis, 1965–1966“, *Journal of Common Market Studies* 7:3 (May 1966), 195–228.

kitas sritis. Geopolitiniai motyvai – tokie kaip de Gaulle'o nepasitikėjimas viršvalstybiškumu ir Vokietijos vyriausybės suinteresuotumas Prancūzijos bei Vokietijos santykiais – buvo antraeiliai, jie turėjo įtakos, pavyzdžiui, Vokietijos sutikimui daryti nuolaidų laisvosios prekybos politikoje, tačiau tik po to, kai bus patenkinti esminiai ekonominiai interesai.

Be to, vyriausybės pačios sugebėjo veikti kaip savosios politikos entreprenerės, nes kėlė politines iniciatyvas, tarpininkavo vyriausybėms, o prireikus mobilizavo socialines grupes. Vyriausybių tvarkomos derybos būdavo veiksmingos, tuo tarpu Komisijos ir kitų viršvalstybinių veikėjų kišimasis geriausiu atveju buvo nereikalingas ir bergždžias; blogiausiu atveju jis buvo destrukcinis labiausiai dėl to, kad Komisija tiesiog stebėtinai ignoravo esminius socialinius ir politinius spaudimus. Ir taip buvo nepaisant to, kad Komisija, kitaip negu likusių keturių šioje knygoje aptariamų sprendimų rinkinių atveju, naudojosi kai kuriomis formaliomis darbotvarkės sudarymo ir pataisų teikimo galiomis. Tarpvalstybinių derybų skirstomosios baigtys atspindėjo asimetrinę tarpusavio priklausomybę: kuo daugiau kuri nors šalis pasiekdavo svarstant esminius klausimus, tuo daugiau ji vardan tų pasiekimų buvo linkusi į kompromisus ar tiesiog nusileisti. Tokie rezultatai nuolat nuvildavo Komisiją: ypač užtikrinanti aukštas kainas, protekcionistine ir administracine prasme decentralizuota bendroji žemės ūkio politika, kuri dažnai buvo šlovinama kaip Komisijos entreprenerystės triumfas ir kuri faktiškai prieštaravo pradiniams jos siūlymams.

Galų gale pasirinkimas perduoti ar subendrinti suverenitetą atspindėjo ne technokratinius reikalavimus ir ne ideologinę paramą Europos federalizmui, o tik poreikį gauti įtikimų įsipareigojimų netikrumo sąlygomis. Nepaisant vyriausybių ideologijos ar svarstomų klausimų techninio sudėtingumo, jos perduodavo, kai tai padėdavo joms susisaistyti susitarimais ir išvengti užsienio vyriausybių pasitraukimo. Jei kuri nors vyriausybė dėl vidaus situacijos nepajėgė įtikinamai įsipareigoti įgyvendinti sutartas taisykles – kaip atsitiko Vokietijai žemės ūkio srityje – jos kaimynės įteigdavo jai tarptautinius įsipareigojimus.

Taigi pagrindines Europos integracijos 7-ajame dešimtmetyje linijas paaiškina komerciniai interesai, santykinė galia ir siekis gauti įtikimus įsipareigojimus.

NACIONALINIŲ PRIORITETŲ SUSIDARYMAS

7-ąjį dešimtmetį Britanijos, Prancūzijos, Vokietijos ir Komisijos prioritetai dėl EB iškilusių uždavinių buvo labai skirtingi. Buvo viena sritis, dėl kurios nuomonės aiškiai sutapo, bent jau devalvavus franką 1958 m. –

tai pramoninių prekių muitų liberalizavimas Europoje; to pageidavo visos valstybės. Visos trys vyriausybės, taip pat ir Komisija, siekė liberalesnės politikos, taip pat visi troško patekti į prioritetinį prekybos susitarimą. Tiesa, vokiečių prioritetai dėl liberalizavimo buvo stipresni negu britų ar prancūzų. Nuo 1960 m. Britanija stipriai panoro narystės, tą jos poziciją rėmė Vokietija pagal galiojančius EB susitarimus. Prancūzija pasiūlymus dėl Britanijos narystės vetavo iki pat 1969 m., kuomet ji pakeitė kursą ir pareiškė atsisakanti savojo veto mainais į nuolatinio žemės ūkio finansavimo susitarimą. Visos trys vyriausybės taip pat rėmė pasaulinį muitų tarifų liberalizavimą, nors nuomonių dėl paramos intensyvumo skirtumai tarp Vokietijos, Britanijos ir Komisijos iš vienos pusės ir Prancūzijos iš kitos pusės buvo didesni.

Šalių nuomonės dėl žemės ūkio produkcijos prekybos apsikeitė vietomis: Prancūzija energingiausiai pasisakė už tos prekybos liberalizavimą prioritetinėje Europos zonoje, taikant tik saikingai remiamas kainas; tokiam liberalizavimui priešinosi Vokietija, kuri nebuvo linkusi rimtai svarstyti jokio susitarimo, jei nebus mokamos aukštos remiamos kainos. Skeptiškai į bet kokią žemės ūkio politiką žiūrėjo ir Britanija. Komisija rėmė minimalią, liberalią, tačiau centralizuotą politiką, kuri priverstų restruktūrizuoti neefektyvius ūkius. Prancūzija labai priešinosi prekybos žemės ūkio produkcija liberalizavimui remiantis GATT; Vokietija pageidavo išlaikyti dvišalius susitarimus ir buvo pasirengusi daryti nuolaidas žemės ūkio srityje remiantis GATT, kad būtų išsaugota vidaus politika; Britanijai priimtiniausia buvo laisvesnė pasaulinė prekyba žemės ūkio produkcija, palaikanti jos tradicinę politiką.

Kitose srityse sutarimų buvo mažiau. Vokietija ir Prancūzija skeptiškai žvelgė į transporto liberalizavimą; nedaug kas rėmė ir bet kokį kitokį ekonominį bendradarbiavimą, ypač pinigų politikos srityje. Užsienio politikoje Britanija ir Vokietija pasisakė už glaudžius ryšius su NATO; golistinė Prancūzija buvo labiau nepriklausoma. Pagaliau dėl institucinių klausimų visos vyriausybės buvo linkusios tam tikrose srityse remti valdžios centralizaciją Briuselyje (tai, žinoma, palaikė Komisija): Prancūzija – apibrėžiant bendrosios žemės ūkio politikos finansavimą, bet ne kainų nustatymą; Vokietija – prekyboje, bet ne žemės ūkyje; Britanija į visas tas idėjas žvelgė skeptiškai, tačiau pasiūlė sprendimus balsų dauguma prekybai pramonės gaminiais laisvosios prekybos erdvėje. Norėdami įžvelgti tokios prioritetų įvairovės priežastis, turėsime detaliau ištirti prioritetų formavimąsi Britanijoje, Prancūzijoje ir Vokietijoje.

3.1. lentelė **Bendrosios rinkos stiprinimas 1958–1970 m.: prioritetai ir rezultatai**

Klausimai	Vokietija	Prancūzija	Britanija	Komisija	Rezultatai
Muitų pramonės gaminiams panaikinimas	Stipriai remia spartesnį muitų panaikinimą.	Remia spartesnį muitų panaikinimą.	Stipriai remia atskirties išvengimą, sutinka su muitų panaikinimu.	Stipriai remia spartesnį muitų panaikinimą.	*Šiek tiek spartesnis muitų panaikinimas: Bendroji rinka baigta ne 1970, bet 1968 m.*
BŽŪP	Stipriai remia atidėjimą ir dvišalių susitarimų *status quo*, nevienodą išorės apsaugą ir nacionalines subsidijas, nebent tik jei BŽŪP išlaikytų aukštas Vokietijos kainas.	Ryžtingai pasisako už greitą BŽŪP sukūrimą nustatant saikingas kainas, išorės apsaugą, tačiau yra už centralizuoto ir nacionalinio administravimo bei subsidijų derinimą.	Priešinasi BŽŪP pasisakydama už dvišalių susitarimų ir nacionalinės politikos *status quo*.	Pasisako už daug spartesnį perėjimą prie BŽŪP, negu numatyta Sutartyje. Teikia pirmenybę BŽŪP su žemomis kainomis, ribota apimtimi, išorinį atvirumą, nacionalinių subsidijų nenaudojimą ir centralizuotas struktūrinių pataisymų programas.	*BŽŪP baigta įgyvendinti pagal vėliausią galimą terminą – 1970 m., nustatytos aukštos kainos, plati apimtis, išorinis uždarumas, decentralizuotas administravimas ir ekstensyvios nacionalinės subsidijos.*
Išorės muitų politika	Stipriai remia žemą industrinę ir aukštą žemės ūkio apsaugą; pasisako už greitą GATT Kennedy'o derybų raundo pradžią.	Vis labiau pasisako už abipusiškai žemesnius išorės muitus pramonės gaminiams, tačiau stipriai remia aukštą žemės ūkio apsaugos lygį.	Pasisako už vidutinius ir mažus muitus pramonės gaminiams, mažus muitus žemės ūkio produkcijai ir reiškia atsargiai palankią nuomonę dėl Kennedy'o derybų raundo. Interesas Sandraugos prioritetams mažėja.	Pasisako už mažus išorės muitus, sutarimą su Jungtinėmis Valstijomis remiantis GATT dėl prekybos pramonės gaminiais.	*GATT Kennedy'o derybų raundas atidedamas, tačiau EB galiausiai pareiškia sutinkanti mažinti pramonės, bet ne žemės ūkio apsaugą.*

Klausimai	Vokietija	Prancūzija	Britanija	Komisija	Rezultatai
Britanijos narystė	Remia Britanijos narystę, bet nei priešinsis Prancūzijai, nei grasins išstoti iš EB.	Priešinasi Britanijos narystei iki 1969 m., po to siūlo glaudesnius santykius ir narystę mainais už pastovų BŽŪP finansavimą.	Aiškiai pasisako už narystę, o ne atskirtį iki 1960 m., o 1961, 1967 ir 1969 m. agresyviai siekia narystės.	Prieštaringa.	*1963 ir 1967 m. Prancūzija, Vokietijos remiama, vetuoja Britanijos narystę. Sėkmingos derybos pradedamos 1969 m. Prancūzijos parama susieta su BŽŪP finansavimu.*
Transportas	Stipriai priešinasi liberalizavimui, išskyrus minimalias nediskriminavimo taisykles.	Priešinasi liberalizavimui, išskyrus minimalias nediskriminavimo taisykles.	Viešai paskelbtos pozicijos nėra.	Stipriai pasisako už bet kokią centralizuoto liberalizavimo ir derinimo formą.	*Minimalios nediskriminavimo taisyklės; jokio liberalizavimo.*
Bendradarbiavimas užsienio politikoje	Pasisako už bendradarbiavimą, jei nepažeidžiami įspareigojimai NATO.	Stipriai pasisako už bendradarbiavimą kaip alternatyvų forumą NATO.	Šiek tiek remia bendradarbiavimą, jei nepažeidžiami įspareigojimai NATO.	Šiek tiek remia bendradarbiavimą.	*Jokios politikos.*
Institucijos	Pasisako už daugiau tarpvyriausybinių institucijų BŽŪP, taip pat transporto politikai kurti, įgyvendinti ir vykdyti. Pasisako už daugiau viršvalstybinių institucijų užsienio prekybai ir konkurencijos politikai. Kaip galima spėti, diskretiškai remia Liuksemburgo kompromisą.	Pasisako už tai, kad būtų einama gerokai toliau negu už Liuksemburgo kompromisą ribojant perdavimą ir subendrinimą. Pasisako už didesnį tarpvyriausybinį bendradarbiavimą, ypač išorės prekybos politikoje. Remia centralizuotą finansavimą ir Komisijos vaidmenį tik BŽŪP ir tik nedidelį centralizavimą prekybos politikoje.	Priešinasi perdavimui ir subendrinimui, nors siūlo KDB ir autonominę priežiūrą laisvosios prekybos susitarime, tačiau galiausiai priima *acquis communautaire.*	Pasisako už centralizuotą perdavimą ir visų sričių subendrinimą.	*Už BŽŪP finansavimo nuostatų institucijos tampa labiau tarpvyriausybinės, negu numato Sutartis: sudaromas COREPER, specialus komitetas dėl žemės ūkio, ir 113 komitetas. Kraštutiniai žingsniai susilpninti Komisiją blokuojami.*

Britanija: atskirties patirtis

Britanijos vyriausybė, kaip matėme antrame skyriuje, iš pradžių manė, kad Mesinos diskusijose nebus susitarta, todėl apsisprendė likti kaip nesuinteresuotas stebėtojas. Kai derybos atrodė besiklostančios sėkmingai, ji pabandė tą sumanymą suardyti Planu G – pasiūlymu sudaryti paneuropinę laisvosios prekybos pramonės gaminiais erdvę (LPE), kuri, kaip ji vylėsi, galėtų pakeisti ar bent susilpninti muitų sąjungą. Visos šios pastangos žlugo, kai buvo pasirašyta Romos sutartis ir de Gaulle'is 1958 m. gruodį vetavo derybas dėl LPE. Šiame skyriuje tyrinėjami kiti du žingsniai. 1959 m. Britanijos vyriausybė siekė gauti palaikymą laisvosios prekybos erdvei ir įkūrė Europos laisvosios prekybos asociaciją (ELPA), šitaip tikėdamasi paspausti Šešetą derėtis dėl dvišalio susitarimo[2]. Per tuo metus po to, kai Adenaueris ir de Gaulle'is atmetė ELPA pasiūlymus, Britanijos vyriausybė pradėjo neformalias diskusijas su Šešetu dėl narystės. Šis prašymas viešai buvo paskelbtas 1961 m. liepą. Jį atmetus, mažiau formalios pastangos buvo pademonstruotos 1967 m., trumpos diskusijos įvyko 1969 m., o sėkmingai pasibaigusios derybos prasidėjo 1970 metais.

Dauguma analitikų Macmillano paraiškoje dėl narystės mato netikėtą ir stebinantį posūkį nuo įsitvirtinusios Britanijos pokario politikos, grindžiamos pavėluotu poreikio apginti Britanijos, kaip didžiosios valstybės, autoritetą realizavimu. Mažėjant Sandraugos reikšmei, patiriant nesėkmes stengiantis tarpininkauti supergalybėms ir kylant EB, Britanijai narystė EB buvo reikalinga norint išlaikyti savąjį supergalybių tarpininko vaidmenį. Macmillano neryžtingumas, kilęs dėl Britanijos galios pervertinimo ir pasenusios pasaulio politikos vizijos, palengvino kraštutinį de Gaulle'o priešinimąsi.

Gausūs pirminiai faktai liudija priešingai. Britanijos politikos neinspiravo nei geopolitinės idėjos, nei ji buvo įgyvendinama trumparegiškai. Britanijos narystės paraiška pirmiausia reiškė ilgalaikių šalies prekybinių interesų garantiją. Verslo interesai, nepaisant įvairių politinių ir ekonominių prieštaravimų, nuosekliai rėmė tas pastangas. Britanija ir toliau prioritetine laikė LPE, o ne muitų sąjungą, tačiau atskirtis nuo žemyno prekybos bloko – toji blogiausia, britų požiūriu, įsivaizduojama perspektyva – ir neišvengiamas britų eksporto perkėlimas iš Sandraugos į Europą, kartu paėmus, juolab skatino didesnes britų nuolaidas. Vargu ar Britanijos politika buvo trumparegiška. Jos paraiška dėl narystės ilgą laiką galėjo būti laikoma neišvengiama, tačiau britų prekyba su Sandraugos šalimis išliko didesnė negu su Europos šalimis iki pat 7-ojo dešimtmečio vidurio. Todėl Macmillano žingsnis 1961 m. buvo padarytas gerokai anksčiau, negu jo reika-

[2] EEBO (OEEC) išnyko ir 1960 m. sausį ji vėl iškilo jau kaip EBPO (OECD), kurios narėmis tapo Jungtinės Valstijos ir Kanada.

lavo vidaus politinis ekonominis būtinumas, tai ir leidžia paaiškinti kai kuriuos geopolitinius argumentus, vis dar reikalingus Britanijos oficialiesiems sluoksniams. Macmillanas nebuvo linkęs nusileisti pernelyg greitai ir rūpinosi vidiniu sutarimu. Trumpai tariant, Macmillano paraiška dėl narystės nebuvo pavėluotas geopolitinis prisiderinimas prie pasaulinio autoriteto nykimo, bet toliaregiškos pastangos išsaugoti Britanijos prekybos klestėjimą.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: „Britanijos padėtis silpnės"

Kaip ir 1955–1957 m., Britanijos vyriausybė suformulavo keturis geopolitinius interesus, kurie bendrai paimti rėmė narystę.

Pirmasis iš jų buvo *antifederalizmas*. Nepasikeitė net ir proeuropietiškojo britų elito prietarai bei būgštavimai. Išankstinė nuostata prieš Europą galėjo tapti net absurdiška, tai liudija beprecedentė Macmillano pastaba 1959 m. uždarame pasitarime dėl strategijos: „Yra trys elementai, kurie nori viršvalstybiškumo ir kurių vaidmuo Komisijoje nėra toks jau mažas (...) žydai, planuotojai ir senasis kosmopolitinis elementas" (t. y. socialistai)[3]. Labiausiai dėl to būgštavo elitas; viešoji nuomonė nebuvo prieš integraciją, ji buvo pasyviai palanki.

Antrasis buvo *Vakarų aljanso vienybė*. Adenaueriui, kaip ir de Gaulle'ui bei Kennedy'ui, kaip jau matėme antrame skyriuje, Macmillanas rašė, jog nesugebėjimas sukurti laisvosios prekybos erdvės „turės atvesti prie (...) NATO ir esamos gynybos sistemos žlugimo"[4]. Macmillano asmeniniame memorandume, rašytame per 1960 m. Kalėdas – vadinamajame Didžiojo projekto dokumente – pabrėžiama, kad „politinės ir ekonominės problemos (...) persipynusios" ir kad atskirties nuo Europos pasekmės gali būti „pavojingos ir galbūt pragaištingos" Britanijos „aukščiausiems tikslams", tai yra „suvienytai kovai prieš komunizmą (...), kadangi ekonominė atskirtis galiausiai nustums mus į karinį izoliacionizmą ir politinį neutralizmą"[5]. 1959 m. gruodį, iš Selwyno Lloydo pirmąkart sužinojęs, kad EB ir ELPA idėja tikriausiai liks neįmanoma, konfidencialiame memorandume jis atsakė taip: „Jei nebus rastas koks nors būdas išvengti ekonominių nuostolių (...), [mūsų] politiniai

[3] Cituojama kn.: Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London, 1993). 432, pakeista nuosaka.

[4] Harold Macmillan, *Riding the Storm* (London, 1991), 435; Richard Lamb, *The Macmillan Years, 1947–1963: The Emerging Truth* (London, 1995), 106; Macmillano telegrama Kennedy'ui, 1961 m. balandžio 22 d. (PREM 11/3311); Alistair Horne, *Harold Macmillan* (New York, 1988), 2:113, 256.

[5] Ministro pirmininko memorandumas, 1960 m. gruodžio 29 d. / 1961 m. sausio 3 d., PREM 11 / 3325, 5–9.

santykiai su Europa turės būti peržiūrėti"[6]. Šis geopolitinis argumentas buvo ryškiai matomas Macmillano įvadinėje kalboje apie Britanijos narystę Bendruomenių rūmuose, o dar ryškiau diskusijose su užsienio lyderiais.

Trečiasis interesas – *baimė dėl Vokietijos dominavimo Europoje*. Kaip debatus apibendrino vienas analitikas, ir vyriausybės, ir opozicijos parlamento pirmininkai pabrėžė „pavojus, kylančius dėl mūsų nebuvimo Europos bloke, kuriame dominuoja mūsų pagrindinis varžovas – Vakarų Vokietija"[7]. Ar tas susirūpinimas buvo ekonominis, ar geopolitinis, liko neaišku.

Ketvirtasis ir įtikimiausias buvo *susirūpinimas dėl tolesnio Britanijos, kaip didžiosios valstybės, vaidmens* būnant Sandraugos lydere ir supergalybių tarpininke Europoje. Be to, pagrindinei konservatorių masei labai rūpėjo išlaikyti Sandraugą. Tai buvo viena priežastis, dėl kurios skeptiškai žiūrėta į narystę EB ir derybose susirūpinta dėl Sandraugos importo įsileidimo. Jau matėme, kad Macmillanas laikėsi nuomonės, jog „pirmą kartą nuo Napoleono laikų žemyno valstybės susivienijo į konstruktyvią ekonominę struktūrą, turinčią gana ryškius politinius aspektus, kuri [gali atkirsti mus nuo] Europos politikos"[8]. Jei Britanija neprisijungs, o EB pasiseks, padarė išvadą vienas Whitehallo komitetas 1960 m., „scenoje pasirodys nauja pasaulinė galybė" ir Britanijos „padėtis Jungtinių Valstijų ir Vakarų Europos akivaizdoje (...) smuks žemyn"[9]. Po Sueco, konflikto su Jungtinėmis Valstijomis dėl jungtinio branduolinio bendradarbiavimo, „Mėlynojo blyksnio" raketos projekto atšaukimo 1960 m. balandį, Pietų Afrikos Respublikos pasitraukimo iš Sandraugos ir pagaliau U-2 krizės, niekais pavertusios Macmillano ambicijas tapti privilegijuotu tarpininku supergalybių Paryžiaus viršūnių susitikime 1960 m., narystė EB žadėjo atkurti Britanijos padėtį pasaulyje. Šalis, kaip kai kas tvirtino, iškils kaip Europos bloko atstovė ir šitaip atnaujins savo specialius santykius ir sustiprins Britanijos autoritetą pasaulyje. Macmillano asmeninis sekretorius Philipas de Zulueta pažymi, kad galutinis Macmillano pranešimas pasirodė praėjus metams po to, kai EB atmetė derybas su ELPA, tačiau tik keli mėnesiai po U-2 krizės – tai lyg ir byloja apie ryšį su geopolitiniais procesais[10].

[6] Lamb, *Macmillan*, 64–65.

[7] Miriam Camps, *Britain and the European Community, 1955–1963* (Princeton, 1964), 110, taip pat 124–125.

[8] Harold Macmillan, *Pointing the Way, 1959–1961* (New York, 1971), 54–55.

[9] John W. Young, „British Officials and European Integration, 1944–60", in Anne Deighton, ed., *Building Postwar Europe: National Decision-Makers and European Institutions, 1948–1963*,(London, 1995), 98–99.

[10] Wolfram Kaiser, „To Join or Not to Join? The 'Appeasement' Policy of Britain's First EEC Application", in Brian Brivati and Harriet Jones, eds., *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945* (Leicester, 1993), 152; Robert Pfaltzgraff, Britain Faces Europe

Macmillanas taip pat galėjo matyti ir kažkokią narystės naudą vidaus politikos požiūriu. Greta stiprėjančios verslo paramos jis žinojo, kad Europos klausimas skaldo Leiboristų partiją labiau negu konservatorius. Kairieji leiboristai priešinosi narystei, tuo tarpu stipri centristinė grupė, remiama profsąjungų, į tai žiūrėjo teigiamai. Ir Leiboristų partijos susiskaldymą, ir jos bei konservatorių skirtumus lėmė ir ekonominiai, ir geopolitiniai interesai; keturios iš penkių leiboristų lyderio Hugho Gaitskello iškeltų narystės sąlygų buvo ekonominės. Tačiau motyvai dėl šalininkų buvo antraeiliai; nė vienai iš partijų – taip pat ir visuomenei – įstojimas nebuvo tas klausimas, į kurį jos turėjo tvirtą atsakymą. Tiktai 1962 m., kai derybos įstrigo, Konservatorių partijos pozicijos apklausose susilpnėjo, o Macmillanas ėmė išnaudoti Gaitskello neapsisprendimą, Leiboristų partija viešai pasisakė prieš narystę – vėliau šis sprendimas buvo laikomas kaip oportunistinis žingsnis vardan rinkėjų palankumo ir kaip pasidavimas partijos eilinių spaudimui. Tačiau leiboristų opozicija nebuvo tokia nuosekli, kad išreikalautų rinkimus, turėtų įtakos papildomiems rinkimams arba kaip nors spaustų Macmillano derybines pozicijas; daugiausia, ką ji pasiekė, tai sumažino Britanijos nuolaidas. Visuomenė liko pasyvi[11].

Ekonominis interesas: verslas „pavojingai lyderiauja"

Atskyrimo nuo EB perspektyva įžiebė stiprų spaudimą narystės vardan. Britų pramonės federacija (FBI) ir kitos verslo grupės, kaip matėme antrame skyriuje, neturėjo jokių sunkumų remiant LPE, kuri patenkintų ir žemyno, ir Sandraugos eksportuotojus bei neleistų kurti intervencines viršvalstybines institucijas. Tačiau nuo 1958 m. tapo aišku, kad LPE derybos žlugo. Kylant atskirties ir prekybos iškreipimo grėsmei, Britanijos verslo sluoksniai pirmąsyk ėmė skubėti[12]. 1959 m. vasarį FBI pradėjo diskusijas

---

(Philadelphia, 1969), 76; Jeremy Moon, *European Integration in British Politics, 1950–1963: A Study in Issue Change* (Aldershot, 1985), 36; Lamb, *Macmillan*, 131.

[11] Michael Newman, „The British Labour Party", in Griffiths, ed., *Socialist Parties*, 168–169; David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum* (London, 1976), 10ff. Leiboristų nacionalinio vykdomojo komiteto 1962 m. rugsėjo 29 d. dokumentas reikalavo apsaugos išlygų Sandraugos ir ELPA prekybai, žemės ūkiui ir vidaus ekonomikos planavimui, tuo tarpu tik „laisvė vykdyti mūsų pačių užsienio politiką" buvo geopolitikos sfera.

[12] Stephen Blank, *Industry and Government in Britain: The Federation of British Industries in British Politics, 1945–1965* (Lexington, Mass., 1973), 145; Robert J. Lieber, *British Politics and European Unity: Parties, Elites and Pressure Groups* (Berkeley, 1970), 67, 158–166; taip pat Douglas Jay, „The Free Trade Alternative to the EC: A Witness Account", in Brivati and



Macmillanas De Gaule'ui vis dar netinkamas.
Michaelio Cummingso karikatūra. *Daily Express*, 10 August 1962.

su partneriais iš šešių šalių, ne EB narių: Austrijos, Šveicarijos, Portugalijos, Švedijos, Norvegijos ir Danijos. Nors jas aprobavo vyriausybė, vienas analitikas pastebėjo, kad FBI vadovas „Normanas Kippingas kartais būdavo pavojingai priekyje". Verslas ir vyriausybė ELPA laikė įrankiu spausti EB pradėti derybas dėl laisvosios prekybos sandorio, o ne savo pačios tikslams: Jungtinės Karalystės eksportas į Šešeto šalis 1960–1962 m. padidėjo 55 proc., o į ELPA – tiktai 32 proc. Gegužę FBI galutinai įsitikino nepajėgianti įveikti vidinių ginčų dėl lėšų skirstymo, ypač žemės ūkio srityje, ir derybos buvo paliktos vyriausybei[13]. Užtat nekvestionuojama parama buvo reiškiama ELPA ir EB deryboms.

Jones, *Reconstruction*, 123–141; Miriam Camps, „Missing the Boat at Messina and Jones, Reconstruction, 142; Lamb, *Macmillan*, 109; Michael Charlton, *The Price of Victory* (London, 1983), 235–238; Pfaltzgraff, *Britain*.

[13] Lieber, *British*, 82, taip pat 76–90; P. Gore-Booth, *With Great Truth and Respect* (London, 1974), 254–255; Pfaltzgraff, *Britain*, 36ff, 53, 76; Richard T. Griffiths, „The Importance of Fish in the Creation of EFTA", *EFTA Bulletin* (January 1992), 37–39; Lamb, *Macmillan*, 131. Visą skyrių apie verslo požiūrius žr.: Norman Kipping, *Summing Up* (London: Hutchison, 1972).

Britanijos pramonės federacija narystę EB, kaip paaiškėjo, vertino kur kas kontroversiškiau negu LPE, kadangi tada Europos eksportas būtų remiamas tiesiogiai Sandraugos interesų sąskaita. Bet pusiausvyra keitėsi. 1955–1965 m. laikotarpiu, nepaisant Britanijos atskirties, eksportas į Sandraugos šalis sumažėjo nuo 50 proc. iki 25 proc. viso Britanijos eksporto, tuo tarpu eksportas į Šešetą padidėjo nuo 12 proc. iki 25 proc. – tai buvo ir technologinių pokyčių, ir, nors šiek tiek mažiau, importą pakeičiančios gamybos plėtros Sandraugos šalyse atspindys. Britanijoje parama atskiriems sektoriams buvo siejama, kaip ir svarstant Romos sutartį, su konkurencingumu. Parama EB narystei buvo sutelkta kapitalo imlių prekių eksportuotojų ir užsienio investuotojų pusėje, kurioje „vis labiau reiškėsi advokatai" iš 200 didžiausių Britanijos firmų. Daugelį jų baugino muitų diskriminavimas; kitos, ypač finansinių paslaugų bei didelę masto ekonomiją gaunančiuose sektoriuose, tokiuose kaip naftos chemija, bijojo besitęsiančio investicijų netikrumo pasekmių. Labiausiai paplitęs argumentas buvo atskirtis: „Mes nepajėgsime būti už durų". Mažesnės firmos taip ir liko skeptiškos. Direktorių institutas, atstovaujantis didiesiems bankams ir paslaugų sektoriui, savo paramą teisino tuo, kad susitarimas su Šešetu yra būdas apginti išskirtinę Londono Sičio poziciją Europos finansų centrų draugėje[14].

Iš pradžių FBI Generalinė taryba, kurią daugiausia sudarė mažesniųjų firmų atstovai, buvo neutrali, nors aukščiausi FBI vadovai asmeniškai siekė palenkti vyriausybės pareigūnus narystės pusėn. Tačiau, kai vyriausybė paskelbė remianti narystę, didžiosios firmos ir bankai labai greitai perėmė FBI kontrolę. Kartu sudėjusios FBI viešojo propagavimo aparatą ir savo pačių organizacinius išteklius, didžiosios firmos ir bankai užėmė vyraujančią padėtį viešuosiuose debatuose 1961 m. vykusių derybų metu – ta padėtis tęsėsi iki pat 1975 m. referendumo. Vienintelė tarp verslo atstovų kritikavusi narystės idėją buvo Sandraugos pramonės šakų asociacija. Ta padėtis laikėsi, nors narystės grynoji ekonominė nauda vartotojams (kuriems grėsė didesnės maisto prekių kainos) bei mokesčių mokėtojams (kuriems tektų finansuoti grynąsias įmokas į EB) taip ir liko neaiški. Netikrumas trikdė ir potencialias pasipriešinimo grupes. Sekmadieninio *Times* apklausoje 25 proc. firmų rėmė narystę ir 3 proc. pasisakė prieš; didžioji dalis teigė, kad jų pozicija priklauso nuo išsiderėtų sąlygų, ypač nuo susitarimų dėl Sandraugos. Narystę taip

[14] Young, „Britain and the EEC, 1956–1973: An Overview", in Brivati and Jones, eds., *Reconstruction*, 104; Lamb, *Macmillan*, 137 n; Lieber, *British*, 61–68; Pfaltzgraff, *Britain*, 33–34.

pat rėmė Profesinių sąjungų kongresas[15], kuriame nuo eksporto priklausomi sektoriai įveikė kairiąją opoziciją[16].

Per kitus penkiolika metų didysis verslas buvo ir liko ryškiausiu narystės rėmėju. Nuo 1964 m. eksportas į Šešetą ėmė nebedidėti, ši tendencija buvo priskiriama EB vykdomai diskriminacijai, ir CBI (naujasis FBI pavadinimas) pranešimuose matyti vis didesnė parama narystei. Netgi trumpalaikių praradimų bijančios firmos, tokios kaip automobilių gamintojai, pripažino ilgą laiką egzistuojančią būtinybę įveikti atskirtį, kad būtų galima pasinaudoti masto ekonomija. CBI teigė, kad aukštesnės žemės ūkio produkcijos kainos ir Sandraugos prekybos iškreipimas bus daugiau negu tik kompensuotas tuo, kad neliks muitų diskriminavimo, bus gaunama didesnė masto ekonomija ir išsivaduota nuo pavojaus likti atskirtiems nuo Bendrijos. Tokie ekonominiai apskaičiavimai nesikeitė visą 8-ąjį dešimtmetį. Vidaus diskusijose tebevyravo didysis verslas; 1975 m. referendume narystės šalininkų buvo dešimt kartų daugiau negu priešininkų[17].

Ūkininkai liko pasidaliję. Nepaisant mažo žemės ūkio sektoriaus, rinkimų požiūriu jie buvo laikomi nepastovia grupe, tokią jų poziciją dar sustiprino 1959 m. konservatorių rinkiminis pažadas nemažinti Britanijos išskirtinės ir neregėtai dosnios tiesioginių „nepakankamumo" išmokų programos. Netikrumas dėl EB planų ir sutarčių įstojimo sąlygų, taip pat ūkininkų susiskaidymas (42 proc. jų, daugiausia stambesnių ir veiksmingesnių, buvo už narystę, tuo tarpu 37 proc., daugiausia mažesnieji ir nelabai konkurencingi, buvo prieš – panašiai buvo susiskaidžiusi ir visa Britanijos visuomenė) sąlygojo tai, kad Nacionalinė ūkininkų sąjunga (NFU) buvo neutrali iki 1962 m., kuomet ji atsargiai pritarė narystei EB[18].

[15] Originale padaryta klaida ir parašyta „Trade Union Conference" (TUC) – *vert. past.*

[16] Dauguma firmų geležies ir plieno, automobilių dalių, mašinų gamybos, stiklo, vilnos audinių, popieriaus, elektronikos, gumos bei plastiko sektoriuose, taip pat daugelis chemijos prekių, vaistų, automobilių ir alkoholinių gėrimų gamintojų rėmė narystę, o jai priešinosi pirmiausia mažai konkurencingi sektoriai, tokie kaip ne vilnos audinių, drabužių ir avalynės gamyba. Lieber, *British*, 67–95–134; Pfaltzgraff, *Britain*, 33–34, 42ff, 58–59, 80–83; Herbert Schneider, *Großbritaniens Weg nach Europa* (Freiburg / Breisgau, 1968), 115–116, cf.112, and passim.; Macmillan, *Riding*, 82; Jay, „Free Trade", 125.

[17] Young, „Britain", 107–109; W. G. Jensen, *The Common Market* (London, 1967), 187, 192–202; Butler and Kitzinger, *1975 Referendum*.

[18] Liudijimai nėra labai aiškūs. Christopher Soames, Eric Roll, and R. A. B. Butler in Charlton, *Price*, 242–246, 251–253; Lieber, *British*, 48–54, 116–134, 166–168; Schneider, *Großbritaniens*, 172.

Vidaus sprendimas: „niekas nesvarbu, išskyrus mūsų eksporto prekybą“

Apie santykinę ekonominių interesų ir geopolitinės ideologijos svarbą Britanijos politikai 1958–1970 m. daug ką sako prioritetų agregavimo ir strategijos formavimo procesas. Klaidingai tikėdama, kad pagrindinis Europos valstybių tikslas yra geopolitinis Vokietijos suvaržymas, Britanijos vyriausybė tikėjosi, jog ratifikavus Romos sutartį, jos entuziastingai pritars Planui G. Nepaisydami savo antifederalizmo, Britanijos vadovai pasiūlė institucijas, turinčias viršvalstybiškumo elementų: automatinį muitų sumažinimą, daugumos balsavimą, autonominę valdančiąją valdybą, ribotas apsaugos išlygas ir kuklų nedidelį žemės ūkio įtraukimą. Tačiau 1958 m. gruodį de Gaulle'is ir Adenaueris blokavo LPE derybas. Jų neatgaivino ir pastangos įgyti užsienio sąjungininkų. 1959 m. gegužę Britanijos vyriausybė perėmė derybų su Europos šalimis už EB kontrolę, kurias iki tol vedė FBI. Tų metų pabaigoje buvo parengtas susitarimas su ELPA šalimis, į kurį įtrauktos kuklios šalutinės išmokos kaip britų nuolaidos prekybai žemės ūkio produkcija, daugiausia pritaikytos Danijai. Tačiau nei verslas, nei įtakingiausi Britanijos sprendimų priėmėjai nelaikė ELPA tokiu pat EB pakaitalu; jos „svarbiausias tikslas“, pasakė Edwardas Heath'as, yra atvesti EB į derybas dėl dvišalio susitarimo[19].

Aklavietės priežastis buvo Prancūzijos priešinimasis. Kaip jau matėme, Macmillano atsakas iš pat pradžių buvo pabrėžti geopolitinius interesus. Jis ypač siekė panaudoti geopolitines grėsmes, kad galėtų išpešti iš Šešeto ekonomines nuolaidas. 1958 m. gruodį de Zulueta Macmillanui rašė: „Ekonomikos srityje nepanašu, kad turėtume kokias nors veiksmingas žaidimo kortas, todėl vienintelis spaudimas, kurį galėtume panaudoti, būtų politinis (...) NATO ir mūsų įnašas į Europos gynybą, ypač Vokietijos (...). Mūsų vienintelis kursas yra arba bandyti suardyti Bendrąją rinką, arba praskiesti ją ir užsitikrinti geriausias įmanomas sąlygas (...) Abu variantai jiems nepriimtini“[20].

Vidaus apyvartoje siuntinėjamos atmintinės tokią taktiką vadino „morkomis“ ir „kyšiais“. Macmillanas grasino Adenaueriui atšaukti kariuomenę iš NATO. De Gaulle'ui jis pasisiūlė paspausti JAV, kad šios sutiktų su trijų šalių Vakarų direktoratu, bei dalytis anglų ir amerikiečių branduoline informacija, „mainais [už kurią de Gaulle'is] turėtų man suteikti didžiausią, kokį tik jis begali, praktinį susitarimą ekonomikos fronte“[21].

[19] Reginald Maudling, *Memoirs* (London, 1978), 78.

[20] Lamb, *Macmillan*, 124.

[21] Macmillan, *Pointing the Way*, 112–114; Lamb, *Macmillan*, 151; Kaiser, „To Join or Not to Join“. Taip tiesiai buvo grasinama, kaip galima spręsti, pirmą kartą 1958 m. spalį. Macmillanas siekė atskiro susitarimo, pagal kurį jis „paremtų de Gaulle'į politiniame fronte ir jo

1959 m. pabaigoje suvokęs, kad bet kokios LPE perspektyvos, nepaisant pastangų, menksta, Macmillanas sukvietė svarbiausių ministrų pasitarimą, skirtą iš naujo įvertinti Britanijos politiką praėjus keletui mėnesių po konservatorių pergalės spalio mėnesio visuotiniuose rinkimuose. Atėjo laikas, paskelbė jis, iš naujo formuoti Britanijos politiką Europos atžvilgiu. Su jam būdingu apdairumu Macmillanas siūlė siekti vidaus susitarimo dėl dar glaudesnių santykių. Įvertinti Britanijos interesus buvo paprašyta dviejų tarpministerinių komitetų. Pirmasis, telkiamas Užsienio reikalų ministerijoje, pabrėžė ir geopolitinius, ir ekonominius atskirties nuo Europos pavojus. Antroji grupė, daugelio laikoma kaip svarbesnė, buvo Ekonomikos valdymo (Europos) komitetas, vadovaujamas sero Franko Lee, žinomo kaip ilgamečio Britanijos narystės rėmėjo. Pastarasis ėmėsi peržiūrėti visą Britanijos politiką Europos atžvilgiu. Komiteto pranešimą, paskelbtą 1960 m. balandį, vienas analitikas pavadino „vienareikšmiu dokumentu, skirtu nukreipti Britaniją naują kursą“. Komitetas padarė išvadą, kad Britanija turi siekti „beveik tapatinimosi“ su EB. Atskirties komercinės pasekmės kol kas nebūtų „pragaištingos“, buvo rašoma komiteto pranešimo išvadose, nes tik 14 proc. prekybos sudarė prekyba su Šešetu, tačiau būtent tai laukia Britanijos ateityje. Narystė būtų pati naudingiausia alternatyva ir juo geresnė ji ilgą laikotarpį, nepaisant to, kad Britanijos derybinė pozicija silpna ir jai būtina leistis į kompromisus žemės ūkio bei Sandraugos srityse. Buvo pripažinta, kad Lee pranešimas atliko svarbų vaidmenį keičiant Whitehallo nuomonę[22].

1970 m. liepą, kai EB ir ELPA derybos įstrigo, Kabinetas patvirtino sieksiąs ieškoti naujų santykių su EB, nors dauguma tebesipriešino neatidėliojamai paraiškai dėl narystės. Kai po kelių mėnesių Kabinetas buvo performuotas, svarbias pozicijas užėmė proeuropietiškos figūros: lordas Soamesas gavo žemės ūkį, Edwardas Heath'as – užsienio reikalus, Duncanas Sandysas – Sandraugos reikalus. „Dabar mes supratome“, rašė vėliau Macmillanas, „kad atėjo laikas gauti viską arba nieko ir, jei eisime pirmyn, tai derėtų išsiaiškinti, kas yra tas 'viskas'“[23]. 1960 m. lapkritį Britanija atliko neoficialius bandomuosius

troškimą prisidėti prie didžiųjų valstybių“. Memorandum by the Prime Minister, 29 December 1960 / 3 January 1961, PREM 11 / 332, 16–26; Memorandum by the Prime Minister, 29 December 1960 / 3 January 1961, PREM 11 / 332, 13; Telegram from Macmillan to Adenauer, 5 June 1961 (PREM 11 / 3775), 2.

[22] Jacqueline Tratt, *The Macmillan Government and Europe* (New York, 1996), 95, taip pat 85–101; Young, „British Officials“, 98–100; Camps, „Missing“, 142; Andrew Roth, *Heath and the Heathmen* (London, 1972), 150ff.

[23] Lamb, *Macmillan*, 139–140; Edward Heath, *Travels: People and Places in My Life* (London, 1977), 131–132; Nora Beloff, *The General Says No: Britain's Exclusion from Europe* (Harmondsworth, 1963), 74–75, 114.

veiksmus Šešeto grupėje dėl narystės, nors Heath'as, užsiėmęs pasiruošimo narystei koordinavimu, įspėjo Europos Tarybą, kad Britanija negalės stoti į tokią EB, kokia ši dabar yra. 1961 m. liepą pastangos atgaivinti EB ir ELPA derybas jau buvo žlugusios, ir Macmillanas viešai paskelbė Britanijos ketinimus siekti narystės. Jis užsitikrino vienbalsę paramą Kabinete; ir parlamente prieš jį pasisakė tik vienas konservatorius. Dauguma laikraščių buvo nebyliai palankūs; įtakingi Sandraugos veikėjai, tokie kaip Lordas Beaverbrookas, nacionalinėse diskusijoje nedalyvavo[24].

Elitas ir visuomenė narystę labai rėmė, jų nuomonė nepasikeitė ir po pirmojo de Gaulle'o veto 1963 m. sausį. Haroldo Wilsono veiksmus vardan narystės 1966 ir 1967 m., blokuotus de Gaulle'o, stipriai rėmė George'o Browno vadovaujamas Ekonomikos reikalų departamentas ir kurį laiką svyravusi Užsienio reikalų ministerija, kuri šiuo atveju argumentavo, jog narystė neturi „jokios alternatyvos". Verslas, matydamas, jog eksportas į žemyną nebedidėja, paraišką labai rėmė, lygiai kaip ir visuomenė bei konservatorių opozija. Kai 1967 m. de Gaulle'is paskelbė antrąjį veto, Britanijos vyriausybės pareigūnai nusprendė laukti ir išnaudoti bet kurią tolesnę galimybę įstoti[25].

Tame pirmajame bandyme įstoti vadovaujant Macmillanui tarp Britanijos reikalavimų pagrindiniai buvo trys ekonomikos klausimai – kitų ELPA šalių narystė, priimtinas sprendimas Britanijos žemės ūkiui ir, svarbiausia, Sandraugos prioritetų įtraukimas. Garantijos dėl ELPA ir žemės ūkis netrukus nunyko; Sandraugos prioritetai tapo esmine kliūtimi. Nuo pat pradžių Macmillanas ir Kabinetas padarė išvadą, jog pagrindinė problema yra de Gaulle'is, kuris gali vetuoti bet kurį nepriimtiną susitarimą. Macmillanas atmetė savo ambasadorių perspėjimus, jog de Gaulle'is vetuos nepriklausomai nuo to, kad ir kas būtų susitarta[26].

Ilgai buvo laikomasi vieningos nuomonės, kad Macmillanas ir po jo buvę ministrai pirmininkai narystės siekė pirmiausia dėl geopolitinių priežasčių, o ekonominiai interesai buvo antraeiliai[27]. Tačiau faktai liudija, kad

[24] Lamb, *Macmillan*, 155–157; A. J. P. Taylor, *Beaverbrook: A Biography* (New York, 1972), 608–609, 614, 647–648.

[25] Young, „Britain", 106–109; Gore-Booth, *Great*, 350–355.

[26] Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration* (London, 1996); Gladwyn Jebb, *The Memoirs of Lord Gladwyn* (London, 1972), 292–299; Gore-Booth, *Truth*, 247; John Campbell, *Edward Heath: A Biography* (London, 1993), 118–123.

[27] Geriausiai dokumentuotą, konkrečiausią ir puikiai niuansuotą įprastinio vertinimo pažiūrų gynimą žr.: Kaiser, *Using*, 120–133 ir toliau. Charltonas padarė išvadą: „savo esme Britanijos sprendimas buvo (...) politinis (...) Buvo laikomasi nuomonės (...), kad pakankamos suverenios galios ir įtakos atkūrimas, išlaikymas (...) slypi narystėje". Charlton, *Price*, 255.

ekonominiai interesai buvo tokie pat arba net stipresni už geopolitinius. Komerciniai išskaičiavimai buvo visai pakankama ilgalaikė priežastis siekti EB narystės.

Tarp geopolitinių interesų britiškasis antifederalizmas, kaip galima manyti, buvo mažiausiai įtikinamas. Jis buvo *prieš* narystę ir dėl to jis nėra Britanijos tulžingo priešiškumo EB priežastis; jei ideologijų nesuderinamumas buvo vienintelė nesantaikos priežastis, tai kodėl išvis galvoti apie EB? Maža to, Britanijos derybinė taktika rodė, kad šalis yra pasirengusi kompromisams federalizmo principuose, 1957 m. LPE pasiūlyme sutinkant su daugumos balsavimu ir nepriklausoma „valdymo taryba". Apie tai Macmillanas rašė Thorneycroftui: „Ją tikrai galima būtų vadinti 'viršvalstybine' institucija. Bet ar tai svarbu?" Žinoma, galima spėlioti, kad britų pasirengimas svarstyti narystės klausimą federalistine kryptimi gali reikšti suvokimą, kad EB iš tikrųjų nejudėjo federacijos kryptimi, bet tai jau buvo žinoma nuo Brethertono pranešimo dar 1955 m. ir turėjo menką atgarsį. Vidinės diskusijos rodo, kad besibraunantis federalizmas mažai kam rūpėjo.

Kaip jau matėme antrame skyriuje, Britanijos politikos negalėjo paaiškinti ir noras Sovietų Sąjungą priešpriešinti Vokietijos ir Vakarų vienybei. Britų dokumentuose labai nedaug kalbama apie Vokietijos problemą; jei kas ir yra, tai tik apie ekonominius konfliktus. Macmillanas niekada nepaaiškino, kodėl Vakarų vienybei grėsė pavojus ir kodėl nesiekdama narystės Britanija liktų izoliuota. Žemesnieji britų pareigūnai, kaip matėme antrame skyriuje, netikėjo ministru pirmininku. Nėra ir tokių interesų, kurie paaiškintų pagrindinius Britanijos politikos elementus – ugningą ištikimybę LPE, nesidomėjimą Euratomu ir siekį ilgainiui vis tiek iš žemyno atitraukti kariuomenę, laikomą ten pagal NATO įsipareigojimus. Svarbiausia buvo tai, kad Macmillano strategijos, kaip pastangų pasiekti Vakarų vienybę, aiškinimas yra labai nenuoseklus – jo pasirengimą imtis nepaprastos geopolitinės rizikos (grasinimai pasitraukti iš NATO ir įvesti embargą ginklams) vardan savo ekonominės naudos garantijų smarkiai kritikavo Užsienio reikalų ministerija. Be to, stulbina dar ir tai, jog tokia taktika žlugo būtent dėl to, kad jokia Vakarų šalis, net ir iš tų, kurios daugiau laimėtų negu praloštų, rimtai nežiūrėjo į tokius britų būgštavimus dėl destabilizuojančių pasekmių Vakarų politikai[28]. Visa tai teigia, kad Macmillano reiškiamas susirūpinimas buvo taktiniai grasinimai ir asmeninė frustracija, o ne fundamentalūs Britanijos interesai. Rūpesčiai dėl Vokietijos ir Sovietų Sąjungos buvo skirti vidaus skeptikams bei, svarbiausia, Vakarų sąjungininkams

[28] Lamb, *Macmillan*, 128–130; Kaiser, *Using*, 174; Memorandum by the Prime Minister, 29 December 1960 / 3 January 1961, PREM 11 / 3325, 16.

siekiant užsitikrinti ekonomines nuolaidas. Pats Macmilanas galėjo tikėti, jog tai turėjo kažkokią reikšmę. Tačiau nė vienas iš tų rūpesčių nė kiek išsamiau nepaaiškina Britanijos politikos[29].

Vadinasi, geopolitinis Britanijos paraiškos narystei aiškinimas turi remtis tuo paskutiniuoju veiksniu: Britanijos noru išlaikyti globalinį autoritetą, apsaugant jos vaidmenį Sandraugoje ir išlaikant savąjį supergalybės adresato Europoje vaidmenį. Šį argumentą dokumentai paremia nuosekliau. Greta pirmiau cituotų liudijimų, Macmillano Didžiojo projekto memorandumas pastebi, kad „Šešetai ir Septynetai daugiausia yra ne ekonominė, bet politinė problema"[30]. Lee pranešimas vienoje vietoje teigia, kad ekonominiai argumentai išlaiko pusiausvyrą, tuo tarpu politiniai byloja narystės naudai. Yra keletas memorandumų Macmillanui ir nuo jo, kai kurie jau cituoti pirmiau, kuriuose teigiama, kad atskirtis nuo Europos gali pakenkti Britanijos politinei padėčiai pasaulyje ir ypač santykiams su Jungtinėmis Valstijomis. Prie to dar galima pridėti dviejų artimų Macmillano bendradarbių, Heath'o ir de Zulueta, liudijimą, kurie retrospektyviai teigė, jog geopolitika buvo svarbiausias veiksnys. Pagaliau pats Macmillanas viename savo atsiminimų skyriuje primena mums lemiamą komunistinės grėsmės svarbą.

Ir vis dėlto šių faktų svarbos nereikėtų pervertinti. Beveik visuose Britanijos interesų sąrašuose yra pabrėžiami ir ekonominiai, ir geopolitiniai tikslai bei siekiai. Vidinių vyriausybės pasitarimų dokumentuose ekonominių svarstymų yra daugiau negu geopolitinių reikalų. Nuosekliausias argumentas, pateikiamas konfidencialiose diskusijose, buvo tas, kad glaudesnė asociacija reikalinga apsaugoti britaniškas prekes sparčiai augančiose Vakarų Europos rinkose. Valstybės pareigūnai iš pat pradžių numatė, kad prekybinė atskirtis galų gale bus pakankama priežastis siekti narystės – 1955–1970 m. laikotarpiu niekas iš vyriausybės rimtai nežiūrėjo į šį tvirtinimą. Prekyba žemės ūkio produkcija nuolat iškildavo kaip didžiausia kliūtis sėkmingam derybų užbaigimui[31].

[29] Macmillan, *Riding*, 436, taip pat 435–437; Charlton, *Price*, 241, 253–254; Adolf M. Birke and Kurt Kluxen, eds., *Die europäische Herausforderung: England und Deutschland in Europa* (Munich, 1987), 134, 137, 241–242; Roll in Charlton, *Price*, 253.

[30] Cituota kn.: Kaiser, *Using*, 117. Charltonas (231), sekdamas de Zulueta, teigia: „faktas yra tai, kad pats Europos politikos subyrėjimas, kai žlugo laisvosios prekybos erdvė, nebuvo pakankamas priversti ministrą pirmininką imtis svarstyti esminius pokyčius (...). Per visus 1958 ir 1959 metus (...) Macmillanas ir toliau darė ką tik galėjo, kad to išvengtų".

[31] Lamb, *Macmillan*, 156–157, taip pat 110; Macmillan, *Riding*, 86–87; Camps, *Britain*, 107–108; Lieber, *British*, passim; memo from E. R. to Prime Minister, 21–22 January 1962 (PREM 11 / 3325). Macmillan in *Hansard* (House of Commons, 26 November 1956).

Ir Lee pranešimas, ir Didžiojo projekto memorandumas labiau remia ekonominį, o ne geopolitinį aiškinimą. Kartais pirmasis yra palaikomas antruoju. Didžiojo projekto memorandumą – ne kartą būtent dėl tos garsiosios frazės, kad EEB „yra pirmiausia ne ekonominė, bet politinė problema" – būtina skaityti kontekste. Tai nebuvo esminių Britanijos interesų aptarimas, bet optimalios taktikos spausti de Gaulle'į apibūdinimas. Ši taktika reiškė grėsmių Vakarų vienybei perteikimą Kennedy'ui, Adenaueriui ir de Gaulle'ui – tai buvo pirmiau aprašytos „morkų ir kyšių" taktikos sudėtinė dalis. Visas šis sakinys skamba taip: „Atskirtis nuo stipriausios civilizuotame pasaulyje ekonominės grupės turėtų mus pažeisti (...). Todėl privalome dėti didžiausias pastangas susitarti, kol Prancūzijoje de Gaulle'is yra valdžioje. Jei jis tars žodį, visi „vormseriai" [vidaus ekonomikos reikalų pareigūnai] iškart ims galvoti kitaip (...). Šešetai ir Septynetai (...) dabar yra pirmiausia ne ekonominė, bet politinė problema ir būtent ji kaip tokia turi būti sprendžiama". Be to, Didžiojo projekto memorandumas prašo atkreipti dėmesį į „pragaištingas (...) ekonomines pasekmes Britanijai" ir siūlo spręsti šalies ekonomines problemas „pirmiausia *plečiant eksportą*"[32].

Pagrindinis Lee pranešimo argumentas buvo tas, kad „didžioji ekonominė nauda" anksčiau ar vėliau privers Britaniją siekti narystės (arba jos ekvivalento). Geriau būtų, kad anksčiau – ir „apgalvotas valstybinio lygmens aktas" galėtų palenkti visuomenės nuomonę tokių pastangų naudai. Lee tvirtino, kad politinės sąnaudos būtų nedidelės. Taigi, siekiant pateisinti tokią iniciatyvą, labai praverstų panaudoti geopolitinius argumentus[33]. Svarstymų Lee komitete įrašai rodo, kad diskutantai pasiskirsto pagal ekonominį traktavimą, o oponentai pabrėžia ekonominius ryšius su Sandrauga, bet pats Lee (buvęs glaudžiai susijęs su verslu) daro išvadą: „Susitarimas yra neišvengiamas (...). [Net jei atsiribosime nuo politinių veiksnių] žiūrėdami iš ekonominių pozicijų, mes privalome laikytis savo plačios perspektyvos, kad JK sudaro vieningos Europos rinkos dalį"[34]. Todėl kitoje pranešimo vietoje išreikštas požiūris, kad „ekonominiai argumentai išlaiko pusiausvyrą" (bet politiniai linksta narystės naudai), turi būti suvokiamas kaip teiginys ne apie ilgalaikius Britanijos interesus, bet apie Britanijos eksporto į Sandraugą ir į žemyną pusiausvyrą 1960 m., o tai dar nevertė stoti į EB.

[32] Cituota kn.: Kaiser, *Using*, 116–117; Memorandum by the Prime Minister, 29 December 1960 / 3 January 1961, PREM 11 / 3325, 5–9. Horne, *Macmillan*, 2:257; Roll, quoted in Charlton, *Price*, 251.

[33] Cituota kn.: Camps, *BRITAIN*, 107. Taip pat žr.: 106–111; Moon, *European*; Tratt, *Macmillan*, 85–101, ypač 95–96.

[34] Tratt, *Macmillan*, 97.

Pats Macmillanas esminėse vidaus diskusijose buvo linkęs pasitikėti ekonominiais argumentais. Kritikai – tokie kaip Robertas Lieberis – jau seniai pastebėjo, kad viešumai jis naudojo ekonominius argumentus net ir tada, kai geopolitiniai motyvai retoriniu požiūriu būtų buvę veiksmingesni. Iš dalies taip buvo todėl, kad paties Macmillano to meto požiūriu geopolitiniai motyvai narystės labui nebuvo pernelyg stiprūs – tokio pat požiūrio laikėsi Lee ir kiti. Dalyvaudamas viešose diskusijose, Macmillanas suvokė, kad dėmesys Sandraugos reikalams tebėra stiprus. Todėl jis kėlė geopolitinius argumentus – labiausiai tvirtinimą, jog integravimasis prisidės prie Vakarų vienybės – derybose tik vėliau, veikiant vidaus politiniam spaudimui. Konfidencialiuose pasitarimuose su britų pareigūnais jis taip pat pabrėždavo ekonomikos dalykus. Kai Britanijos ambasadorius NATO sukritikavo jo strategiją dėl geopolitinių grėsmių kaip kenkiančią Vakarų gynybai, Macmillanas savo artimiausiems bendradarbiams pareiškė: „[Ambasadorius] tebėra pernelyg įsijautęs vaidinti NATO bičiulio vaidmenį neatsižvelgiant į kitas situacijas (...). Nemanau, kad jis supranta, jog mes esame šalis, kuriai nerūpi niekas kitas, o tik eksporto prekyba. Mūsų vienintelė viltis – Šešeto ir Septyneto [EEB ir ELPA] susitarimas, kuris šiandien yra gyvybiškai svarbus Britanijos interesams, – kyla iš politinės padėties, teikiančios ekonominį sprendimą“[35]. Ši pastaba yra labai būdinga vidaus diskusijai, ypač pasirodžius Lee pranešimui.

Politinio pasiskirstymo ir paramos struktūros šalyje taip pat liudija ekonominius interesus. 1955–1963 m. derybose dalyvavę pareigūnai daugiausia buvo iš ekonomikos ministerijų; verslas buvo glaudžiai susijęs su derybomis. Jau 1955 m. ekonomikos pareigūnų argumentai galiausiai triumfavo – jie po to randami Lee pranešime. ELPA atveju verslas tiesiogiai vadovavo deryboms. Pasidalijimas verslo viduje atspindėjo konkurencingumo skirtumus. Nuo 1961 m. ekonomikos sluoksnių rinkėjų nuotaikos turėjo tokią didžiulę įtaką Konservatorių partijai parlamente Europos labui, kad Macmillanas, atrodo, jau ėmė tikėti, jog verta bandyti patenkinti tų rinkėjų reikalavimus, net jei, ką jis laikė tikėtina, pastangos gali nueiti niekais[36]. Vidaus diskusijose geopolitinius argumentus primiausia kėlė Užsienio reikalų ministerija, kuri į narystę žiūrėjo skeptiškai iki pat 1967 metų.

Britanijos derybinė taktika ir jos vyriausybės turėta informacija taip pat leidžia teigti, kad ekonomikos interesai buvo svarbesni už geopolitinius. Nuo Heath'o įžanginės kalbos britams svarbiausi buvo trys ekonomikos klausimai –

[35] Horne, *Macmillan*, 2:257. Be to, toks pasikliovimas neatrodo esantis strateginis, nes tokį argumentą Macmillanas naudojo ir kalbėdamas su Užsienio ministerija, ir su Iždu.

[36] Tai pagrindinis tvirtinimas kn. Kaiser, *Using*.

ELPA narystė, žemės ūkis ir Sandraugos prioritetai. Dėmesys EB politinei veiklai buvo mažas. Macmillanas suprato – kaip matysime, vėliausiai 1962 m. viduryje, bet tikriausiai jau daug anksčiau – kad federalistų aspiracijos ir de Gaulle'o paskelbtas Fouchet planas apie bendradarbiavimą užsienio politikoje negalės būti įgyvendinti. EB faktiškai nebuvo formuojama kaip „supergalybė". Bet nei Macmillanas, nei jį pakeitę premjerai nuomonės nepakeitė. Be to, kaip jau matėme antrame skyriuje, ekonominiai sumetimai geriausiai paaiškina, kodėl britai teikė pirmenybę visokioms LPE schemoms, o ne muitų sąjungai, nors politiniai Sandraugos interesai irgi atliko tam tikrą vaidmenį.

Taigi Britanijos paraiškoje dėl narystės negalima kategoriškai atmesti geopolitinio autoriteto motyvo. Tačiau geopolitikos vaidmuo esamose pirmųjų stojimo derybų analizėse neabejotinai pervertinamas. Vienintelis geopolitinis motyvas, kurį patvirtina reikšmingi dokumentiniai faktai, yra Britanijos autoriteto pasaulyje gynimas bei santykiai su Jungtinėmis Valstijomis, ir šis motyvas nėra toks sistemiškas ir nuoseklus, koks yra siekis išvengti prekybinės atskirties. Ekonominio intereso vyravimas geriausiai išryškėja ilgalaikėje perspektyvoje. Savo politikai apginti Britanijos vyriausybė naudojo nuolat besikeičiantį geopolitinių argumentų, kurių daugelis buvo atvirai oportunistiniai, rinkinį. Tačiau 1955–1970 m. ir pačioje vyriausybėje, ir už jos vyravo neginčijama nuostata, kad *ilgu laikotarpiu* pakanka komercinių motyvų priversti Britaniją kreiptis dėl narystės. Tik nebuvo sutariama dėl datos. Vadinasi, 1958–1963 m. vykusiuose vidiniuose svarstymuose geopolitiniai motyvai vaidino svarbų vaidmenį todėl, kad Macmillanas įgyvendino toliaregišką politiką, tiksliai kaip buvo rekomendavęs Lee. Iki 7-ojo dešimtmečio vidurio Britanijos eksportas į Europą dar nebuvo didesnis už eksportą į Sandraugos šalis, todėl tai dar nebuvo svarbiausias klausimas, lemiantis neatidėliotiną narystę – šį požiūrį ir atspindėjo FBI pradinis neapsisprendimas bei Macmillano atsargumas telkiant paramą šalyje. Kol ekonominis spaudimas dar netapo lemiamas, vidiniuose dokumentuose cituojamų geopolitinių argumentų gausa galėjo paspartinti Macmillano sprendimą arba padėti įveikti tai, ką Macmillanas laikė vidine opozicija, įsitvirtinusia Sandraugos interesų pusėje. Daug faktų remia dar griežtesnę išvadą – kad geopolitinių interesų formuluotės buvo atitempiamos paskui besikeičiančius prekybinius interesus. Tačiau galima ir paabejoti, kad tik prekybiniai sumetimai, be geopolitinių motyvų, būtų greitai privertę Britaniją teikti paraišką.

Daugiausia, kas galėjo būti, tai Macmillano geopolitiniai sumetimai galėjo paspartinti britų paraišką dėl narystės keleriais metais anksčiau negu derėjo ir nustatyti viršutinę ribą nuolaidoms branduolinio bendradarbiavimo srityje, kurias jis galėjo pateikti mainais. Iš tikrųjų Macmillanas galvoti apie santykių su NATO nutraukimą norėjo ne daugiau negu Adenaue-

ris. Tokioje šviesoje Macmillano paraiška nustoja atrodyti kaip pavėluotas pokario galios santykių pripažinimas, padarytas tradicijų supančioto valstybės veikėjo, kaip tvirtina vėlesni kritikai, bet kaip išimtinis lyderio veiksmas – toliaregiškas sprendimas, priimtas tada, kai komercinių santykių svorio centras dar nebuvo persikėlęs nuo Sandraugos prie žemyno. Žinoma, Macmillanui, kaip ir Adenaueriui, buvo labai svarbi vienybė prieš Sovietus ir jis nenorėjo nutraukti bendradarbiavimo su JAV branduolinės politikos arba NATO srityje, kad įtiktų de Gaulle'ui – tačiau ne tai maitino britų norą tapti nariais. Turėtume nepasiduoti pagundai geopolitikos kalbą painioti su jos turiniu. Metaforos keičiasi lėčiau negu interesai. Britanijos lyderiai dažnai kalbėdavo geopolitikos terminais norėdami ekonominį konfliktą apibūdinti.

Prancūzijos veto sugniuždė Macmillaną. Siekdamas geriausios alternatyvos atskirčiai, jis žingsnis po žingsnio vedė Britaniją žemyn santykinai pastoviais prioritetų laiptais ir paeiliui bandė suardyti EB, asocijuotis su ja ir galiausiai į ją įstoti. Padėjusi daug pastangų ir praradusi autoritetą, Britanija buvo pažeminta ir nustumta į mažiausiai norėtą padėtį: atskirtį. Paguodos suteikė tik nesėkmės forma: atviras de Gaulle'o veto leido Macmillanui suversti kaltę generolui. Nepaisant to, Macmillano dienoraščio įrašas prislėgtas: „tai galas (...) viskam, dėl ko aš dirbau daug metų. Visa mūsų politika namie ir užsienyje virto griuvėsiais“[37].

Prancūzija: sąmoninga de Gaulle'o apgaulė

Vadovaujant generolui Charlesui de Gaulle'ui ir jį pakeitusiam golistui Georgesui Pompidou, Prancūzijos vyriausybė pasisakė už bendradarbiavimą žemės ūkyje, bet pageidavo palaikyti saikingai aukštas Prancūzijos lygio kainas; atsargiai rėmė muitų sąjungą pramonės gaminiams; vetavo visus Britanijos siūlymus jungtis arba priimti ją nare; pasiūlė alternatyvią vyriausybinę EB struktūrą, kuri daugiau dėmesio skirtų bendradarbiavimui užsienio politikoje (Fouchet planas), ir šešis mėnesius boikotavo EB 1965–1966 m. („tuščios kėdės“ krizė) siekdama priversti sumažinti Komisijos galias ir turėti vienašalį veto (Liuksemburgo kompromisas). Įsimintiniausias de Gaulle'o politikos aspektas yra jos nuoseklumas. Prancūzijos žemės ūkio rėmimo planas, veto Britanijos priėmimui, abejonės

[37] Horne, *Macmillan*, 2:447, taip pat 430–432, 444–45; Charlton, *Price*, 229–233, 239–242, 254. Galimas anglų ir prancūzų nesusikalbėjimas vadovų susitikime Rambuje gruodžio 15 d. ir su Jungtinėmis Valstijomis dėl „Polario“ raketų taip pat galėjo būti sąmoningas de Gaulle'o žingsnis.

dėl viršvalstybinių institucijų ir golistinės ideologijos taikymas užsienio ir vidaus kritikams klaidinti – trumpai tariant, visų Prancūzijos veiksmų iki pat frontalinės atakos prieš EB institucijas 1966 m. esmė buvo suprojektuota dokumentuose bei kabineto susitikimuose 1960–1961 m. ir vykdoma visą dešimtmetį beveik paraidžiui.

Beveik visi esami de Gaulle'o Europos politikos tyrinėjimai – rašyti ir pačių dalyvių, tuometinių komentatorių bei politikos mokslų atstovų, ir kurti daugybės generolo biografų bei istorikų – tokią dominuojančią įtaką priskiria jo išskirtinei geopolitinei ideologijai. Tokiems interpretatoriams de Gaulle'is personifikuoja nacionalistinę opoziciją Monnet atstovaujamai Europos vizijai. Teigiama, kad de Gaulle'is buvo neofunkcionalistų vartojamo termino „dramatinis politinis veikėjas" archetipas, žmogus, besivadovaujantis veikiau archaine ideologija, o ne moderniu technokratiniu racionalumu, „aukštąja", o ne „žemąja" politika. Jis rėmė Europos integraciją siekdamas sustiprinti nepriklausomą nuo supergalybių Europos užsienio politiką. Konkrečiai pabrėžiama, kad jo troškimas atstatyti Prancūzijos „grandeur" ir jo įtarumas Jungtinių Valstijų atžvilgiu padėjo pagrindus jo europinei bendradarbiavimo su Vokietija ir Britanijos atskirties politikai. Ypač jį erzino JAV pastangos sukurti Daugiašales branduolines pajėgas (MLF) ir išskirtiniai Britanijos branduoliniai ryšiai su Jungtinėmis Valstijomis, kuriuos simbolizavo šių dviejų šalių vadovų susitikimas Nasau 1962 m. gruodį, kuriame Macmillanas sutiko dislokuoti JAV „Polaris" tipo raketas. Teigiama, kad tai ir įžiebė de Gaulle'o veto Britanijos narystei.

Aš siūlau apversti šią įsivyravusią nuomonę. Aš teigiu, kad de Gaulle'o Europos politika pirmiausia siekė apsaugoti Prancūzijos žemės ūkį ir pramonę, o ne įgyvendinti ideologinius tikslus. Bandęs ir neįstengęs šalyje reformuoti žemės ūkį, de Gaulle'is – kaip ir jo Ketvirtosios respublikos pirmtakai – stengėsi remti žemės ūkio eksportą per Europos integraciją. Dėl to gimė priešinimasis Britanijos narystei ir delikati diplomatija su Vokietija. Iš svarbiausių de Gaulle'o politikos elementų tik priešinimąsi viršvalstybinėms institucijoms motyvavo pirmiausia ideologija, bet siekiant šio tikslo, buvo sąmoningai padaryta nuolaidų, kad būtų užtikrinta bendroji žemės ūkio politika. Daug golistinės retorikos ir daugelis pasiūlymų – tarp jų generolo alternatyvus požiūris į Europą, derybų su britais atidėliojimas ir vetavimas bei Fouchet planas – buvo įmantrios ir sąmoningos apgaulės, sumanytos išlaikyti iliuziją apie teigiamą Europos viziją, dalis. Tikslas buvo, de Gaulle'o artimiausio patarėjo žodžiais tariant, „suvilioti" kitas vyriausybes patikėti, jog de Gaulle'is yra tikras proeuropietis ir kad jos pritartų žemės ūkio integracijai. Geopolitinių motyvų priskyrimas de Gaulle'ui beveik ištisai remiasi stilizuotu „lengvųjų" šaltinių – Prancūzijos vyriausybės pareiškimų, to meto žurnalistų pranešimų, de Gaulle'o

atsiminimų ir raštų bei įvairių samprotavimų – skaitymu. (Nors netgi nešališkas jų skaitymas nepatvirtina geopolitinių interesų pirmumo.) O „sunkieji“ šaltiniai, tarp jų kabineto posėdžių protokolai, diplomatinio bendravimo stenogramos ir vyriausybės dokumentai vienareikšmiškai rodo, jog prioritetiniai buvo komerciniai interesai[38].

Geopolitinis interesas ir ideologija: „Une certaine idée de la France“

Dauguma de Gaulle'o Europos politikos tyrimų atkreipia dėmesį į jo išskirtinę geopolitinę idelogiją – „une certaine idée de la France“, kuri suformuluota garsiojoje jo karo meto atsiminimų pirmojoje eilutėje[39]. Tyrimą

[38] Dauguma to laikotarpio prancūzų archyvų, tarp jų asmeninė de Gaulle'o medžiaga, tebėra neprieinama. Todėl šiame poskyryje analizė remiasi daugiausia tais atsiminimais, pasakojimais apie istorinius įvykius ir nutekėjusiais dokumentais, kurie laikomi patikimiausiais, taip pat diplomatinio bendravimo su kitomis vyriausybėmis struktūromis ir tikslia įvykių seka. Priešingai negu bemaž visi tyrimai apie de Gaulle'į, šis poskyris labai saikingai remiasi generolo atsiminimais ir viešomis kalbomis, nors dažniausiai jos patvirtina čia dėstomus argumentus. Tarp svarbiausių šaltinių yra du pirmieji Peyrefitte'o atsiminimų tomai. Alain Peyrefitte, *C'etait de Gaulle*, 2 vols. (Paris, 1994). Peyrefitte buvo pagrindinis de Gaulle'o reikalų ministras ir vienas iš dviejų žmonių (antrasis buvo ministras pirmininkas), kuriam buvo leidžiama užrašyti kabineto posėdžius, iš kurių jis pažodžiui ir cituoja. Istorikai Georgesas Soutou, Charlesas Coganas ir Gerardas Bossuat teigia, kad archyvinė medžiaga, kurią jie matė, visiškai patvirtina Peyrefitte'o pasakojimą. Be to, Peyrefitte'o požiūrį patvirtina jo strateginis dokumentas, nutekėjęs ir perspausdintas 7-ojo dešimtmečio viduryje, bei jo to meto straipsniai *Le Monde*. Šykšti jo paties interpretacija neprieštarauja mano dėstymui, išskyrus vieną mintį, kai jis teigia, kad ekonominiai, politiniai (NATO) ir branduoliniai reikalai buvo „neišskiriamai supinti“ (1:303). Faktus patvirtina, nors kartais daro kitokias išvadas, ir Alain Prate, *Les batailles économiques du Général de Gaulle* (Paris, 1978). Atvirai spėliojantis ir nepreciziškas yra Michel Debré, *Entretiens avec le Général de Gaulle, 1961–1969* (Paris, 1993); paviršutiniškas yra Edgaro Pisani, *Le général indivis* (Paris, 1974); solidus, tačiau atsargus yra Maurice Couve de Murville, *Une politique étrangère, 1958–1969* (Paris, 1971).

[39] Charles de Gaulle, *Memoires de Guerre* (Paris, 1959), 1:1. Iš beveik 2000 knygų, išspausdintų 45 šalyse apie de Gaulle'į, reprezentatyvus parinkimas, kurį atitinka čia teikiamas apibendrinimas, būtų toks: Phillip H. Gordon, *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy* (Princeton,1993), 1 sk.; Stanley Hoffmann, *Decline or Renewal? France since the 1930s* (New York, 1974); Jean Lacouture, *De Gaulle*, 3 vols. (Paris, 1974–1986); John Newhouse, *De Gaulle and the Anglo-Saxons* (New York, 1970); Michael Harrison, *The Reluctant Ally: France and Atlantic Security* (Baltimore, 1981); Lois Pattison de Ménil, *Who Speaks for Europe? The Vision of Charles de Gaulle* (New York, 1977); Alfred Grosser, *French Foreign Policy under de Gaulle* (Boston, 1967); Charles Cogan, *Charles de Gaulle: A Brief Biography with Documents* (Boston, 1995).

pradėsime nuo pastabos, kad ryškiausias elementas kuriant nacionalinę galią ir įtaką buvo ne de Gaulle'o realistinis pasitikėjimas karine jėga. Tiksliai kalbant, de Gaulle'is rėmė Vakarų susitelkimą Kubos ir Berlyno krizėse ir tikėjo, kad branduolinė ginkluotė padarys Prancūziją galybe, su kuria reikia skaitytis, tačiau svarbiausias jo politikos tikslas buvo ne galios pusiausvyra prieš Vokietijos ar Sovietų karinę grėsmę. Ryškiausiu jo politikos elementu nebuvo ir vertinimas, jog ilgą laiką Vokietijos suvienijimas yra neišvengiamas ir dėl to ji turi būti integruota į tarptautines organizacijas, nors, kaip atrodo, jis tuo taip pat tikėjo. Jei jo tikslas būtų buvęs paprasčiausiai laikyti Sovietų Sąjungą nuošaly arba Vokietiją nuolat kontroliuojamą, jis lengvai tai būtų galėjęs padaryti per NATO, EGB ar kurią nors LPE – visiems šiems sprendimams jis smarkiai priešinosi. De Gaulle'o pažiūros dėl branduolinės ginkluotės ar Vokietijos mažai skyrėsi nuo Ketvirtosios respublikos pirmtakų.

Ryškiausias skiriamasis de Gaulle'o pasaulėžiūros bruožas buvo jo tikėjimas, kad skirtingos nacionalinės valstybės yra tinkamiausi instrumentai veiksmingai ir teisėtai siekti istoriškai apibrėžtų nacionalinių interesų. De Gaulle'is stengėsi išsaugoti Prancūzijos, kaip didžiosios valstybės, istorinį paveldą ir autoritetą – jos „nepriklausomybę ir didybę", kaip pats sakydavo – ir vardan kitų nacionalinių interesų, ir kaip savarankiško tikslo[40]. Šie siekiai dažnai būdavo išreiškiami istoriniais terminais: de Gaulle'is apeliavo į įžeistus prancūzų jausmus, kai jie buvo pažeminti Antrojo pasaulinio karo metais ar, o tai buvo dar įspūdingiau, „per pastaruosius 800 metų" Europos istorijoje, kurioje „mūsų didžiausias tradicinis priešas buvo ne Vokietija, bet Anglija". Kitais atvejais tikslai būdavo išreiškiami kaip siekis, kad Prancūzija būtų lygus partneris užsienio politikoje, ir pasipriešinimas pastangoms paversti Europą „gigantiška atlantine bendrija (...), priklausoma nuo Amerikos ir jos valdoma"[41].

Tokios pasaulėžiūros pasekmė buvo kraštutinis skeptiškumas dėl daugiašalio ar dvišalio autonomijos suvaržymo. Jis priešinosi EGB ir Euratomui, nutraukė slaptą Prancūzijos ir Vokietijos bendradarbiavimą branduolinės ginkluotės srityje ir kritikavo JAV pokario užsienio ekonominę politiką. Jis ėmė atitraukti Prancūziją nuo NATO po to, kai anglai ir amerikiečiai atmetė jo 1958 m. rugsėjo memorandumą, siūlantį trišalį branduolinės ginkluotės direktoratą – šis procesas baigėsi 1966 m. pasitraukimu iš NATO integruotos karinės struktūros. Europos integraciją jis laikė konfliktu tarp dviejų Europos vizijų: viena vertus, „Komisijos viršvalstybinių kėslų" bei „utopinių

[40] Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets* (Paris, 1980ff), 4:170; Pisani, *Général*, 86–88.

[41] Peyrefitte, *C'était*, 153; Cogan, *Charles*, 140; De Gaulle, *Mémoires*, 3:178–180.

mitų" ir, antra vertus, „konfederacijos", kurioje jokia suvereni valstybė negalėtų „atsidurti situacijoje, kuriai esant, jai būtų nurodinėjama dėl ekonominių klausimų (...) ir todėl socialinių, o kartais ir politinių klausimų". Todėl jis atmetė subendrinimą ir perdavimą; Romos sutartis paprasčiausiai buvo „patobulinta prekybos sutartis". Vėliau jis tvirtino, kad vienokia ar kitokia krizė dėl viršvalstybinių institucijų yra „anksčiau ar vėliau neišvengiama", nes yra padarytos „kai kurios esminės klaidos ir neaiškumai sutartyse dėl Šešeto ekonominės sąjungos"[42].

Apie Prancūzijos ir Britanijos ideologinį antagonizmą daug prikalbėta tuo laikotarpiu, tačiau iš tikrųjų de Gaulle'is ir bendradarbiai gana gerai suprato, kad prancūzai ir britai dėl daugelio geopolitinių klausimų yra natūralūs sąjungininkai. Abiem tautoms buvo svarbu sukurti atsvarą Vokietijai, išlaikyti nepriklausomas branduolines pajėgas ir pokolonijinius įsipareigojimus. Dar svarbiau buvo tai, kad abi šalys priešinosi viršvalstybinėms institucijoms; to laikotarpio pagrindinis Prancūzijos vidaus strategijos dokumentas abiejų šalių geopolitines pozicijas įvardija kaip „seserų". Macmillano ir de Gaulle'o diskusijos, kaip matysime, atskleidė, jog geopolitinėse dviejų šalių pozicijose yra daugiau sutarimų negu nesutarimų[43]. Tikslumo dėlei pridėsime, kad jų požiūris į Jungtines Valstijas skyrėsi, tačiau 7-ojo dešimtmečio viduryje, kai iš Fouchet plano liko tik griuvėsiai, o Prancūzijos ir Vokietijos sutartį Bundestagas iškastravo, jau buvo sunku teigti, kad Britanija objektyviai buvo labiau proamerikietiška negu Vokietija.

Ekonominis interesas: „Alžyras mūsų pačių žemėje"

Nuosekliausias spaudimas vardan integracijos ir toliau ėjo iš Prancūzijos žemės ūkio pusės. De Gaulle'ui atėjus į valdžią 1958 m., žemės ūkio produkcijos perteklius pasiekė krizę. Iš pradžių de Gaulle'is nesėkmingai bandė panaikinti žemės ūkio subsidijas. Tuo metu ūkininkai, sudarantys svarbią golistų ir kitų centro dešinės partijų rinkėjų grupę, ėmė vis labiau nerimauti; 7-ojo dešimtmečio pradžioje šalį krėtė nuolatiniai maištai. Per dešimt metų ūkininkų įsiskolinimas padidėjo nuo 20 iki 50 proc. jų produkcijos vertės. De Gaulle'is padarė išvadą, kad tebesitęsiančios vienašalės subsidijos nebeįmanomos; jos

[42] Ménil, *Who*, 15–45; Charles de Gaulle, *Memoires of Hope: Renewal and Endeavor* (New York, 1971), 182ff; Macmillano ir de Gaulle'o pokalbis, 1962 m. birželio 2 d. (PRSM 11 / 3775); Jacques Leprette, *Une Clef pour l'Europe* (Brussels, 1994), 188.

[43] Edmond Jouve, *Le Général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940–1966)* (Paris, 1967), 2:455; taip pat 492–498; Macmillano ir de Gaulle'o pokalbis, 1962 m. birželio 2 d.

„suluošins Prancūzijos finansus“ ir apsunkins jos mokėjimų balansą. Pagrindinių ministrų posėdyje de Gaulle'is žemės ūkio stabilizavimą su eksporto pagalba pavadino „pačia svarbiausia problema“, iškilusia Prancūzijai po Alžyro pilietinio karo. „Jei [žemės ūkio problema] nebus išspręsta“, apibendrino jis, „mes turėsime kitą Alžyrą mūsų pačių žemėje“[44].

Prancūzijos plataus vartojimo prekės pasaulio rinkose daugiausia buvo nekonkurencingos, tačiau jos buvo konkurencingos Europoje; ir Prancūzija turėjo pusę viso Šešeto ariamos žemės. Vienintelis galimas sprendimas buvo pateikti perteklių į apsaugotą Europos rinką. Iš tikrųjų Prancūzijos žemės ūkio produkcijos eksportas į Vokietiją 1956 m. tesudarė ketvirtadalį jos pramonės gaminių eksporto, tačiau Prancūzijos perteklius dvišalėje prekyboje žemės ūkio produkcija – netgi neliberalizavus – sudarė 60 proc. Prancūzijos dvišalio deficito prekyboje pramonės gaminiais. Vienintelis pasirinkimas, kaip vėliau pastebėjo de Gaulle'is, buvo susitarti dėl laisvosios prekybos pramonės gaminiais ir aukštų bendrų žemės ūkio produkcijos kainų (kai pastaroji sąlyga būtų absoliučiai būtina Vokietijos pusei) mainais į patekimą Vokietijos rinkon. De Gaulle'is manė, kad prancūzų ir vokiečių susitarimas yra visiškai realus, kadangi Vokietijai išlaikyti pigų importą buvo antraeilė problema, tuo tarpu Prancūzijai antraeilis dalykas buvo aukštos kainos. Be to, tai atitiktų ir Prancūzijos pramonės interesus, nes išplėstų šio verslo geidžiamas eksporto galimybes ir taptų pagalbiniu motyvu remti EB. Britanija, priešingai, labai priešinosi bet kokiam susitarimui dėl santykinai brangių Prancūzijos plataus vartojimo prekių importo. Tokiame kontekste (dažnesniame negu geopolitikos) de Gaulle'is kabineto posėdžiuose yra pastebėjęs, kad britų priėmimas sukurtų „visiškai kitokią Bendrąją rinką“ ir kad Europos nepriklausomybė nuo Jungtinių Valstijų yra būtinybė. Kaip ir jo pirmtakai, de Gaulle'is nematė reikalo remti LPE, kuri sustiprintų konkurenciją žemyne ir keltų grėsmę Bendrosios rinkos vienybei bei neteiktų jokios kompensacijos žemės ūkiui ar Prancūzijos sąjungai[45].

[44] Peyrefitte, *C'était*, 1:302.

[45] Peyrefitte, *C'était*, 1:302–303, 67; Taip pat: Balassa, *Organized*, 393; de Gaulle, *Mémoires*, 158–159; F. Roy Willis, *France, Germany and the New Europe, 1945–1967* (Stanford, 1968), 252–253, 286ff.; Jouve, *Général*, 2:492–498; Debré, *Trois*, 2:432–34; Lacouture, *De Gaulle*, 212; Institut Charles de Gaulle, *1958: La Faillite ou le miracle. Le plan de Gaulle–Rueff* (Paris, 1986), 126–130, 98–99, 137–138, 126–127; Jouve, *Général*, 2:195 on Couve; Raymond Poidevin, „De Gaulle et l'Europe en 1958“, in Institut, *De Gaulle*, 5:79–87; Alain Peyrefitte, *The Trouble with France* (New York, 1981), 39; Alain Prate, *Les Batailles économiques du Général de Gaulle*, (Paris, 1978), 64; Jacques Rueff, *De l'aube au crépuscule, Autobiographie* (Paris, 1977), 252–256; Rueff, *Combats pour l'ordre financier* (Paris, 1972), 458–464.

Ūkininkai suvokė EB svarbą. Jie parodė savo galią atsakydami į 1965–1966 m. „tuščios kėdės“ krizę. Paprastai nešališka didžiausia ūkininkų organizacija FNSEA savo penkiems milijonams narių pasiūlė prezidento rinkimuose 1965 m. sausį balsuoti prieš de Gaulle'į ir taip sukėlė generolo nesėkmę jau pirmajame balsavimo ture. Vienas proeuropietiškas, bet niekuo nepasižymintis centristas surinko daugiau kaip 15 proc. balsų, neproporcingai daug iš kaimo apylinkių, ir privertė generolą susikauti su socialistais. Nepraėjus nė keliems mėnesiams po pergalės antrajame ture de Gaulle'is paskyrė Edgarą Faure žemės ūkio ministru ir davė jam „labai konkrečią užduotį: sugrąžinti daugumai pusantro milijono kaimo balsų“. Faure nedelsdamas pakėlė pieno ir jautienos kainas bei panaikino mokestį kviečiams; de Gaulle'is grįžo prie derybų stalo Briuselyje[46].

Prancūzų pramonininkai iš pradžių dairėsi į apsaugos ir atsitraukimo išlygas, socialinės politikos suderinimą bei vienbalsį sprendimų priėmimą kaip į būdus atsverti riziką, kylančią dėl per didelio franko kurso. Kaip matėme antrame skyriuje, nepaisant spartaus eksporto į Europą augimo 6-ajame dešimtmetyje, netgi karščiausi Romos sutarties rėmėjai abejojo, ar kuri nors vyriausybė galėtų įveikti verslo priešinimąsi griežtam jos įgyvendinimui. 1957 m. lapkritį Gaillard'o vyriausybė, susidūrusi su mokėjimų balanso krize, pažeidė savo įsipareigojimus EEBO ir naujosios EEB dvasią ir įvedė dvigubo valiutos kurso sistemą. 1958 m. gegužę vyriausybės ištekliai jau buvo išnaudoti, kilo riaušės ir paskutinysis Ketvirtosios respublikos vykdomosios valdžios vadovas Pierre'as Pflimlinas paskelbė, kad Prancūzija nesilaikys 1959 m. sausio mėn. numatyto pirmojo EEB muitų sumažinimo termino.

De Gaulle'o grįžimas į valdžią pakeitė situaciją ir suteikė verslui visa tai, ko jis norėjo, bet nelaikė įmanomu – realiąją franko devalvaciją beveik 20 proc. ir perėjimą prie griežtos finansinės drausmės. Šis planas (jo pradinį variantą pasiūlė vienas Amerikos ekspertas, laikinai deleguotas į Paryžių) buvo nutekintas de Gaulle'ui per Jacquesą Rueffą, liberalų ekonomistą, kuris žavėjosi Erhardo politika Vokietijoje ir buvo Poincare'o kabineto narys devalvuojant franką 1926 m. Generolo tikslai vykdant ekonomikos reformą ir liberalizuojant prekybą nesiskyrė nuo jo pirmtakų tikslų šioje srityje, tačiau Penktosios respublikos prezidentūros galia ir suvienyta centro dešinės parama leido jam juos pasiekti. Nuo 1959 m. pramonė jau džiaugėsi sparčiu eksporto augimu ir tapo entuziastinga spartesnio muitų ir kvotų panaikinimo rėmėja. Pramonės priešinimasis britų LPE planams švelnėjo lėčiau. Prancūzijos verslas dar netapo entuziastingu GATT derybų rėmėju, bet priešinimasis

[46] Interviu su prancūzų pareigūnu (1993 m. gruodis). Tą patį sako pats de Gaulle'is. Žr.: de Gaulle, *Memoirs*, 217–220.

daugiašaliam prekybos liberalizavimui sumažėjo. Dešimtmečio viduryje Prancūzijos susirūpinimas dėl EB ir GATT muitų tarifų mažinimo apsiribojo beveik vien tik jų poveikiu žemės ūkiui. Prancūzai matė mažai naudos iš transporto liberalizavimo; vis dar patrauklus bendradarbiavimas atominės energetikos srityje nejudėjo į priekį. Galiausiai Prancūzijos vyriausybė skatino pramonės koncentraciją ir todėl į išplėtotą EB konkurencijos (antimonopolinę) politiką žiūrėjo gana nepatikliai[47].

Vidaus sprendimas: „Prancūzija yra tiek europietiška, kiek ji yra agrarinė"

Gausybė faktų leidžia teigti, kad Prancūzijos politiką lėmė komerciniai interesai, o geopolitiniai interesai ir idėjos buvo antraeiliai. Be to, viešai pateikiant Prancūzijos politiką, dažnai būdavo sąmoningai manipuliuojama, kad tai tarnautų komerciniams tikslams. De Gaulle'is savo politiką planavo daugelį metų į priekį ir nuosekliai ją įgyvendino. Kaip matysime, kiekvienas svarbus Prancūzijos sprendimas buvo dalis strategijos, nustatytos 1960–1961 m. ir dažniausiai įgyvendinamos taip, kaip buvo suplanuota. Tai rodo keturi epizodai: de Gaulle'o sutikimas su muitų sąjunga ir BŽŪP, jo Fouchet plano paskelbimas, veto Britanijai ir „tuščios kėdės" boikotas svarstant viršvalstybinių institucijų pobūdį.

Buvo tikimasi, kad 1958 m. de Gaulle'is paskelbs atsisakąs Romos sutarties, bet praslinkus vos keliems mėnesiams, jis vietoj to pasisakė už greitą ir visišką jos įgyvendinimą. Be to, jis blokavo LPE derybas su britais ir stengėsi, kad būtų greitai ir iki galo įgyvendintos BŽŪP nuostatos.

Sunkiai rastume tiesioginių įrodymų, kad netikėtą generolo posūkį 1958 m. arba paskesnę jo politiką lėmė geopolitiniai interesai ir idėjos; priešingai, netrukus po to, kai de Gaulle'is 1958 m. atėjo į valdžią, iškart kilo įtampa tarp geopolitinių intersų bei idėjų ir EB politikos. Debré, de Gaulle'o pirmasis ministras pirmininkas, paragino atsisakyti arba derėtis iš naujo, nes Sutartis neatitiko golistų požiūrio į federalizmą. Pats generolas konfidencialiame pasitarime pastebėjo, kad „jei būčiau derėjęsis aš, tikriausiai būčiau pasielgęs kitaip" – be abejonės, turėdamas galvoje viršvalstybinių institucijų egzistavimą ir žemės ūkio garantijų nebuvimą[48]. Ir nepanašu, kad de Gaulle'is EB

[47] Willis, *France*, 253ff.

[48] Peyrefitte, *Général*, 1:211; de Gaulle, *Memoirs*, 183ff; Jouve, *Général*, 194ff; Jebb, *Memoirs*, 310, pasakoja apie 1957 m. sausį įvykusį pokalbį su de Gaulle'u, kuriame šis nesutiko su Monnet Europa, bet pripažino ekonominius argumentus; Alessandro Silj, *Europe's Political Puzzle* (Cambridge, 1967), 114–116; Institute, *1958*, Passim.

liko todėl, jog jam reikėjo bendradarbiavimo su Vokietija užsienio politikos ir gynybos politikos srityse, siekiant šitaip sukurti Europos atstovaujamą „trečiąją jėgą". De Gaulle'is užtikrino Adenauerį ir kitus, kad jis laikysis Romos sutarties, *prieš* tai 1958 m. rugsėjį jis pasiuntė Jungtinėms Valstijoms ir Britanijai memorandumą, kuriuo pasiūlė branduolinį triumviratą arba sužinojo apie pastarųjų atsisakymą; paskesnieji įvykiai negalėjo būti ankstesniųjų priežastis[49].

Vidaus diskusijos dėl Rueffo plano ir išorinės liberalizacijos susitelkė ties komercinėmis pasekmėmis, lygiai kaip Ketvirtosios respublikos diskusijos – ties Sutartimi. Šiuo klausimu pagrindinis skirtumas tarp de Gaulle'o ir jo Ketvirtosios respublikos pirmtakų buvo ne jų bazinė motyvacija, bet tai, kad de Gaulle'is turėjo stipresnę vidaus padėtį, leidusią jam devalvuoti franką ir šitaip vienu plunksnos brūkštelėjimu atkurti Prancūzijos pramonės konkurencingumą. Ir pramonei, ir žemės ūkiui remiant muitų sąjungą – iš dalies dėl to, kad tai užkirto kelią bet kokiai laisvosios prekybos erdvei – de Gaulle'is sparčiai pajudėjo į priekį remdamas muitų mažinimą muitų sąjungos viduje[50]. Kai pastangos sumažinti vidaus subsidijas ir liberalizuoti žemės ūkį žlugo, de Gaulle'is atsitraukė prie šios srities savo pirmtakų politikos: „mažosios Europos" prioritetinio susitarimo dėl žemės ūkio. Paskesnius aštuonerius metus BŽŪP buvo svarbiausias de Gaulle'o Europos politikos prioritetas.

Dauguma tiesioginių įrodymų, kalbančių paties de Gaulle'o žodžiais apie jo motyvus, patvirtina ekonominių interesų pirmenybę. Jau matėme, kad de Gaulle'is žemės ūkį laikė svarbiausia po Alžyro Prancūzijos problema; tai patvirtina jo atsiminimai. Taip pat de Gaulle'o kabinete buvo labai aktyviai aptarinėjamas EB klausimas. 1958 m. priimtų spendimų dalyviai praneša, kad de Gaulle'is liberalizavimą laikė Rueffo plano dalimi devalvuoti franką vardan konkurencingumo padidinimo, įgyvendinamo kartu su fiskaliniu griežtumu[51]. Kabineto posėdžiai išmarginti ekonominėmis problemomis, tuo tarpu nėra nė vieno bent kiek aiškesnio įrašo, užsimenančio apie žemės ūkio ir geopolitinių tikslų ryšį: „vyraujantis klausimas" buvo „žemės ūkis"[52]. Net aptariant minėtą sprendimą, de Gaulle'o atsiminimuose minimos tik ekonominės problemos, ypač Prancūzijos pramonės ir žemės ūkio modernizavimas[53]. Artimiausias generolo bendradarbis rašo, kad de Gaulle'o „pagrindinis argumentas BŽŪP naudai buvo tai, kad Prancūzijos pramonė viena pati

[49] De Gaulle, *Memoirs*, 177–178; Interviu su baronu Snoy et d'Oppuersu, 1987 m. liepa (Interview 27, 38:EC Archives Fiesole), 14.

[50] Šio sprendimą apžvalgą žr.: Institut, *1958*.

[51] De Gaulle, *Memoirs*, 131ff, 159, 178, 182–183; Institut, *1958*; Jouve, *Général*, 195; Pierre Maillard, *De Gaulle et l'Allemagne: Le rêve inachevé* (Paris, 1990), 142; Jebb, *Memoirs*, 310.

[52] Peyrefitte, *C'était*, 2:231–232, taip pat 2:274 ir passim.

[53] De Gaulle, *Memoirs*, 135, 159, 171, 173, 174–180.

nepajėgė subsidijuoti mūsų žemės ūkio“[54]. Kitas bendradarbis prisimena, jog de Gaulle'ui prioritetinis žemės ūkio susitarimas, kuriam priešinosi Vokietija, buvo „pagrindinė sąlyga“ sutikti su muitų sąjunga[55].

Vienintelis priešingai teigiantis liudijimas apie de Gaulle'o požiūrio į muitų sąjungą ir BŽŪP ištakas yra netiesioginis. Bendresni Prancūzijos užsienio politikos aptarimai de Gaulle'o atsiminimuose ir, nors tik retkarčiais, kabineto posėdžiuose pabrėžia Europos politinio bendradarbiavimo būtinumą supergalybių akivaizdoje. Tačiau mažai kas leidžia tas problemas laikyti pirmaeiliais motyvais integracijos labui. Nors de Gaulle'is įvairiose kalbose kritikavo amerikiečių „hegemoniją“, kartais paminėdamas politines ir karines problemas, beveik visos užrašytos de Gaulle'o nuorodos į Britanijos ir JAV įtaką EB, padarytos konfidencialiuose pasitarimuose, mini JAV ir JK *prekybos*, o ne karinę politiką. Vidiniuose svarstymuose de Gaulle'is niekada bent kiek daugiau neužsimindavo apie kokį nors ryšį, taip pat nėra, kaip jau matėme, kokių nors įrodymų, jog jis sutiktų aukoti nacionalinį suverenitetą vardan Europos užsienio politikos. O prekybos konfliktas tarp JAV ir Europos, pastebėjo jis kartą pažėręs eilinę kritikos porciją apie JAV ir JK įtaką Europai, buvo išimtinai susijęs su ūkininkų produkcija: „Viskas suvedama į tai, kad mes ir jie esame žemės ūkio produkcijos gamintojai“[56].

Kad de Gaulle'is į BŽŪP žiūrėjo labai rimtai, liudija taktinis lankstumas, kurio padedamas jis siekė įveikti pagrindinę kliūtį jos kelyje: Vokietijos priešinimąsi. Prekybinių sumetimų vyravimą rodo de Gaulle'o pasirengimas daryti nemažas geopolitines nuolaidas ir imtis nemažos geopolitinės rizikos, kad būtų įgyvendinta BŽŪP – nuolatiniai grasinimai išstoti iš EB, noras daryti geopolitinius grasinimus bei pasirengimas sutikti su suvereniteto apribojimais. Norėdamas pastūmėti Vokietiją atverti jos stipriai apsaugotą žemės ūkio produkcijos vidaus rinką ir atsisakyti dvišalių susitarimų su trečiosiomis šalmis, de Gaulle'is susiejo Vokietijos pritarimą BŽŪP su Prancūzijos pritarimu GATT deryboms. „Bendrosios rinkos nebus be BŽŪP“, paskelbė jis savo Kabinetui. „Prancūzija yra tiek europietiška, kiek ji yra agrarinė“. 1962–1965 m. de Gaulle'is ir jo pareigūnai metė visą tuziną tokių ir viešų, ir privačių grasinimų[57].

[54] Peyrefitte, *C'était*, 2:267.

[55] Prate, *Batailles*, 52 ir 53ff.

[56] Peyrefitte, *C'était*, 2:265, taip pat 237, 264–266, 271–274. Cf. Miriam Camps, *European Unification in the 1960s: From the Veto to the Crisis* (New York, 1966), 86–87, 91; Stanley Hoffmann, „De Gaulle's Foreign Policy: The Stage and the Play, the Power and the Glory“, in Hoffmann, ed.,*Decline or Renewal? France since the 1930s* (New York, 1974), 296–297; Hoffmann, „Obstinate or Obsolete? France, European Integration and the Fate of the Nation State“, in *Decline*, 388–389.

[57] Peyrefitte, *C'était*, 2:222, 265.

Nėra jokių įrodymų, patvirtinančių tą Miriam Camps ir daugelio kitų skelbiamą numanymą, kad tokia „brutali" derybinė taktika kilo de Gaulle'ui susierzinus dėl Kennedy'o pasiūlymų MLF klausimu ar dėl kokios kitos geopolitinės problemos[58]. Įrodymai liudija visai ką kita: de Gaulle'is niekada negrasino panaikinti EB arba nusileisti žemės ūkio srityje vardan užsienio politikos ar gynybos bendradarbiavimo užtikrinimo – taip jis būtų turėjęs daryti pagal geopolitinę teoriją. Vietoj to jis, kaip galima spręsti, buvo pasirengęs rizikuoti geopolitiniais tikslais ir iš esmės peržiūrėti Prancūzijos karinę politiką, taip pat ir Prancūzijos bei Vokietijos 1963 m. sutarties suspendavimą ar atšaukimą, aljansų perstūmimą nuo Vokietijos link Sovietų Sąjungos, Prancūzijos kariuomenės iš Vokietijos atitraukimą ar politinio bendradarbiavimo su EB nutraukimą – visa tai daryti, kad būtų įgyvendinta BŽŪP[59]. Galų gale matome, kaip de Gaulle'is ir jo įpėdinis George'as Pompidou sutinka su esminiais instituciniais Prancūzijos suvereniteto apribojimais vardan agrarinės integracijos. Būtent golistų Prancūzija 7-ojo dešimtmečio pradžioje atkakliai siekė judėti toliau negu ilgalaikės sutartys, kurias iš pradžių Prancūzija laikė kaip mažiau „viršvalstybines", link labiau centralizuotos BŽŪP, kurią daugiausia valdytų ir finansuotų Briuselio institucijų pareigūnai. Čia įėjo ir viršvalstybinė apmokestinimo galia – tam tikra pridėtinės vertės mokesčio sistema, centralizuota Briuselyje. Toks suverenumo perdavimas padėjo įtvirtinti BŽŪP, kuri prieštaravo nepaliaujamoms neva labiau federalistinės Vokietijos žemės ūkio valdininkų pastangoms žlugdyti jos įgyvendinimą bei Britanijos, kurios įstojimo buvo tikimasi, siekius pakirsti BŽŪP finansavimą. Prancūzijai prieštaraujant, visiškai atvirkščiai įvyko ir išorės muitų bei konkurencijos politikoje. Po to, kai Prancūzija blokavo pastangas suformuoti lanksčią derybinę poziciją GATT, Vokietija pasisakė už didesnę Komisijos 111 ir 113 komitetų autonomiją[60].

Dažnai pagrindiniu de Gaulle'o geopolitinės vizijos elementu yra laikomas Fouchet planas, pirmą kartą pasiūlytas 1961 m. Šiuo planu buvo siūloma kurti naują organizaciją be viršvalstybinių institucijų, skirtą užsienio ir ekonominei politikai koordinuoti. Pagal pradinę formą tai buvo siauras susitarimas, liečiantis tik užsienio politiką ir tarsi skirtas būti kuklios organizacijos, egzistuojančios greta EB, pagrindu. Vėliau, 1962 m. sausį, pats de Gaulle'is tą planą pertvarkė ir suteikė jam daug daugiau bekompromisinės dvasios. Generolas išbraukė Atlanto aljanso ir Romos sutarties pripažinimą, pasiūlė juo

[58] Cf. Camps, *European*, 16, 117.

[59] Peyrefitte, *C'était*, 2:231–232, 237, 245–246, 249, 251–253, 256, 258, 261; De Gaulle, *Memoirs*, 182, 188.

[60] Institut Charles de Gaulle, ed. *De Gaulle en son siècle: Euope* (Paris, 1992), 5:123–24.

pakeisti EB ekonomikos reikaluose, išmetė nuorodas į „neišardomą sąjungą", sumažino viršvalstybines galias ir pašalino „peržiūros išlygą", leidžiančią institucijas padaryti pavaldžias vien EB. Pasekmės buvo akivaizdžios: Prancūzijos derybininkas Jeanas Marie Souton'as savo dienoraštyje įrašė: „Tai galas viskam". Vėliau de Gaulle'is pasiūlė atšaukti keletą tų naujų reikalavimų, bet niekada negrįžo prie pradinio siūlymo. Derybos netrukus žlugo[61].

Istorikus glumino de Gaulle'io jį patį žlugdanti taktika. Dažniausiai besitariančios šalys pradeda nuo kraštutinių pozicijų ir po to darydamos nuolaidas juda link vidurio. O čia istoriniai dokumentai neatskleidžia nė vienos situacijos, kurioje de Gaulle'is įtikimai rodytų pasirengimą daryti bent mažiausias nuolaidas vardan susitarimo priimti Fouchet planą. Jei jis siekė nepriklausomos Europos užsienio politikos, kodėl, pavyzdžiui, jis niekada nesiejo jos su Vokietijai ir kitoms šalims narėms svarbiais ekonominės ar politinės integracijos elementais – tai labai ryškiai skyrėsi nuo kur kas subtilesnės ir lankstesnės prancūzų diplomatijos ekonomikos srityje? Kodėl vėliau, kai Fouchet plano buvo atsisakyta, jis atmetė patarėjų siūlymus atgaivinti jį ir atvirai teigė, kad vardan jo jis nenori nusileisti mainais į netgi mažiausią nuolaidą kitose srityse, netgi rinkimuose į bejėgį Europos parlamentą?[62]

Istorikai, kurie Fouchet planą laiko autentiška golistinės Europos politikos šerdimi, buvo priversti kelti spekuliatyvius aiškinimus, prieštaraujančius jų pačių teiginiams, kad de Gaulle'is buvo patyręs diplomatijos taktikas. Vieni jų mano, kad de Gaulle'o nesutaikomumas atspindėjo ministro pirmininko Debré spaudimą. Bet tai reikštų unikalią tarnybinę nepriklausomybę žmogaus, kuris neturėjo nei bent kiek ženklesnės politinės paramos (nedaug trūko, kad jis būtų priverstas atsistatydinti), nei intelektinio kūrybiškumo reputacijos[63]. Kiti spėlioja, kad 1962 m. de Gaulle'is staiga atkreipė dėmesį į smulkmenas, kurių jis anksčiau nepastebėdavo arba negaudavo dėl prancūzų biurokratijos nesusikalbėjimo. Tačiau kitaip negu numanomas de Gaulle'o vaidmuo vidaus reikaluose, kuriuose smulkmenos būdavo paliekamos ministrams, sprendimai užsienio politikos klausimais buvo visiškai centralizuotas „rezervuotas plotas" prezidentūros veiksmams. To laikotarpio sprendimų dokumentai beveik nesuteikia galimybių abejoti, jog de Gaulle'is priimdavo sprendimus prieš tai nepasikonsultavęs su ministerijomis, o tokiais svarbiais atvejais, kaip veto Britanijai bei tuščios kėdės krizė, iš anksto neinformavo

[61] Jean Lacouture, *De Gaulle: The Ruler* (New York, 1991), 349. Silj, *Europe's Political Puzzle*, 15–16; Debré, *Trois*, 440; Jouve, *Général*, 441–448; Georges-Henri Soutou, „Le Général de Gaulle et le plan Fouchet", in Institut, *Charles*, 136–137.

[62] Peyrefitte, *C'était*, 2:214–17.

[63] Serge Bernstein, *The Republic of de Gaulle, 1958–1969* (Cambridge, 1993), 58–60.

ministrų. Dar kiti tą pokytį sieja su de Gaulle'o impulsyvia asmenybe arba jo principų supratimu[64].

Visi šie aiškinimai turi vieną ir tą pačią silpną vietą. Juose daroma prielaida, kad de Gaulle'ui svarbiausi buvo geopolitiniai tikslai. Sunku ir gal, ko gero, net neįmanoma vienu metu manyti, kad de Gaulle'is Fouchet plano atžvilgiu veikė racionaliai ir kad Europos politinis bendradarbiavimas buvo svarbiausias jo pasirinkimas. Daug paprasčiau prancūzų derybinę taktiką galima paaiškinti tuo, kad de Gaulle'ui labiausiai rūpėjo ne geopolitinės idėjos, bet Prancūzijos prekybiniai interesai, ypač liečiantys žemės ūkį. Nors de Gaulle'is, žinoma, būtų mielai sutikęs su tuo, kad politiniai santykiai klostytųsi pagal tokius susitarimus, koks buvo Fouchet planas, jis buvo pasiruošęs suteikti pirmenybę EB bent jau tol, kol BŽŪP vis dar nebuvo baigta. De Gaulle'is niekada nemanė, kad kiti priims Fouchet planą, ir savo prioritetu nuosekliai laikė pažangą BŽŪP srityje. Esama pranešimų, kad de Gaulle'is nesijaudino dėl nesėkmės, kadangi tas planas įvestų suvaržymus ir Prancūzijai[65]. Greta paaiškinimų, kuriuos prekybiniai interesai suteikia regimai neproduktyviai Prancūzijos derybinei taktikai ir jos nenorui aukoti ekonominius pasiekimus dėl politinės sąjungos, jie taip pat sąlygojo ir prancūzų pozicijos keitimo terminus. Antrąjį variantą aptarė de Gaulle'is ir keletas jo ministrų susitikime 1962 m. sausį, praėjus vos keturioms valandoms po lemiamo kompromiso žemės ūkio srityje, kuris užtikrino, jog BŽŪP judės pirmyn. Kai dėl žemės ūkio tapo ramu, de Gaulle'is pasijuto laisvas apsibrėžti labiau nesutaikomą poziciją ir atsakomybę už derybų nesėkmę viešai perkėlė kitoms vyriausybėms ir taip išsaugojo savąjį „proeuropiečio" įvaizdį.

Tačiau, kad komerciniai motyvai buvo svarbiausi, geriausiai rodo de Gaulle'o ir jo artimiausių patarėjų strateginio planavimo dokumentai. De Gaulle'is ir asmuo, tapęs jo vyriausiuoju Europos strategu, Alainas Peyrefitte kaip pagrindinę Prancūzijos taktikos problemą matė tariamą prieštaravimą tarp Prancūzijos ekonominių interesų EB ir priešinimosi viršvalstybinėms institucijoms. Tam reikėjo, kaip apibrėžė Peyrefitte – vartodamas de Gaulle'o terminiją – „apdairiai ryžtingos" strategijos. Tos strategijos esmė glūdi plane, kurį sukūrė Peyrefitte, netrukus tapęs de Gaulle'o spaudos atstovu, o po to ir ministru. Spartus Peyrefitte kilimas labai mažoje grupėje, padėjusioje nustumti į šalį golistinę užsienio politiką, čia tiesiogiai liudijo, kad de Gaulle'is nedelsdamas perskaitė ir ėmė įgyvendinti Peyrefitte planą. Visa likusi tos nepaprastos strategijos dalis, užsimenanti apie visus pagrindinius EEB įvykius 1960–1966 m., buvo tiesiogiai išdėstyta kituose to laikotarpio

[64] Soutou, „Général", 136ff.

[65] Pierre Maillard, *De Gaulle et l'Alemagne: Le rêve inachevé* (Paris, 1990), 205.

konfidencialiuose dokumentuose, derybinėse instrukcijose bei kabineto pasitarimuose[66].

Peyrefitte tikino, kad Prancūzijos vyriausybė privalo slėpti savo tikruosius tikslus – modernizuoti žemės ūkį ir sužlugdyti viršvalstybines institucijas; Prancūzija turi siekti „niekad nepasirodyti negatyvi". Kad derybos tęstųsi ir nebūtų išprovokuota jos sąjungininkų kontrreikalavimų bei kliudymų ekonomikos srityje, Prancūzija privalo vengti rodyti bet kokį ženklą apie savo norą suardyti EB institucijas siekiant savo tikrojo tikslo: „britiška Europa be britų"[67]. Bet kokia užuomina apie de Gaulle'o planus suardyti EB institucijas pakenks Prancūzijai arba nuves likusį penketą link Britanijos. Vietoj to Prancūzija turi, Peyrefitte žodžiais, „nuvilioti" kitas penkias vyriausybes šalin nuo EB teikdama pozityvius planus, nekenkiančius suverenitetui, tokius kaip Fouchet planas. Tokių planų reikėjo norint kurti iliuziją apie pozityvią Prancūzijos politiką Europos atžvilgiu ir šitaip užsitikrinti pažangų ekonomikos klausimų sprendimą bei, jei tik įmanoma, priversti kitas vyriausybes savanoriškai atsisakyti EB. Galbūt, kaip ciniškai spėliojo Peyrefitte memorandumas, tokia politika įtikins Europos federalistus, sudarančius daugelio nacionalinių parlamentų daugumą, jog „Respublikos prezidentas 'atsivertė' į jų principus". Beveik dvejus metus tas dokumentas neturėjo jokos įtakos niekam, išskyrus Monnet, kuris rėmė de Gaulle'o užsienio politikos kordinavimo planus tol, kol paaiškėjo tikrieji generolo ketinimai[68].

Paskutinė papildoma nauda buvo didesnis Britanijos spaudimas: tariamas integracijos „gilėjimas", kaip spekuliavo de Gaulle'is ir jo bendradarbiai, gali priversti britus klaidingai „atskirti save" nuo išoriškai federalistinio susitarimo[69]. Prancūzija, žinoma, turės blokuoti britų narystę norėdama laimėti BŽŪP. Jei prancūzai delstų ir reikalautų, klaidingai numatė de Gaulle'is, britų derybininkai – Konservatorių partijos pernelyg siaurai suvaržyti dėl žemės

[66] Jouve, *Général*, 1:72, 2:485–502. Peyrefitte atsiminimus patvirtina dokumentai ir Debré, kuris prisimena, kad Prancūzijos politikos peržiūrėjimas rėmėsi ne ideologija, bet grynai nacionaliniais interesais: laisvosios prekybos erdvės be išorės muitų vengimas, užjūrio teritorijų vaidmuo ir BŽŪP įdiegimas. Debré, *Trois*, 2:432ff.

[67] Peyrefitte, *Général*, 1:498, taip pat 489–496. Norėdami įvertinti apgaulę, palyginkite Peyrefitte straipsnius laikraštyje *Le Monde* (1960 m. rugsėjo 14, 15, 16 ir 17 d.), kuriuose tvirtinama, jog būtų nelogiška siekti „britiškos Europos be britų". Jouve, *Général*, 2: 439–440. Taip pat prisiminkime būdingą de Gaulle'o patarimą Giscard'ui: „Niekada nekelkite ypatingesnio publikos dėmesio. Kalbėkite tik apie šalies interesus ir tik jos interesus turėkite širdyje". Philippe Alexandre, *The Duel: De Gaulle and Pompidou* (Boston, 1972), 113.

[68] Jouve, *Général*, 2:489–499, ypač 2:498. Taip pat Etienne Burin des Roziers, *Retour aux sources, 1962, l'année décisive* (Paris, 1986), 51–53.

[69] Des Roziers, *Retour*, 51–53.

ūkio ir Sandraugos interesų – būtų priversti arba atsitraukti, arba derėtis taip nenuolaidžiai, kad būtų apkaltinti kaip žlugdantys derybas. Fouchet planas dar labiau padidintų britų spaudimą. Tariamasis integracijos „gilinimas", svarstė de Gaulle'is ir jo bendradarbiai, galėtų priversti britus klaidingai „atskirti save" nuo išoriškai federalistinio susitarimo[70].

Jei Fouchet planas žlugtų, britai atsitrauktų, o BŪŽP būtų įgyvendinta, tuomet Prancūzija atvirai pagrasintų savo partneriams radikaliais veiksmais ir pasitraukimu, jei Sutartis nebūtų peržiūrėta ir pašalinti viršvalstybiniai elementai. Taip pat ir de Gaulle'o konfidencialios gairės Micheliui Debré deryboms 1960 m. rugsėjį, praėjus mėnesiui po Peyrefitte memorandumo, nurodė, kad Debré atvirai prieštarautų EEB. O jei Fouchet planas pasisektų, tada EEB nunyktų; jei jis žlugtų, Prancūzija susiremtų su kitomis penkiomis vyriausybėmis ir „tiesiogiai susitvarkytų" su viršvalstybiškumu, kai tam ateitų laikas[71].

Pereinant nuo Fouchet plano prie *golistinės politikos Britanijos atžvilgiu*, vėlgi, kaip galima spręsti, viską įtikininamai paaiškina tik ekonominiai interesai. Nuo 1958 m. iki 1969 m. pradžios ir golistų, ir negolistų Prancūzijos vyriausybės prieštaravo laisvosios prekybos erdvei su Britanija ir jos narystei EB. Keista, bet dešimtmečio pabaigoje golistai staiga pakeitė kursą. 1969 m. de Gaulle'is surengė rimtas derybas dėl Britanijos narystės, ir Georgesas Pompidou, jo golistinis įpėdinis, vėliau tais pačiais metais panaikino veto bei atvėrė duris Britanijos narystei.

Jau matėme, kad pastarosios Ketvirtosios respublikos vyriausybės, de Gaulle'o pirmtakės, nesutiko su Britanijos siūlymais kurti LPE, kuri galėtų prieštarauti palankiam žemės ūkio, kolonijų produkcijos ir išorės muitų režimui, Prancūzijos iškovotam Romos sutartyje. 1958 m. gruodį, užsitikrinęs Adenauerio paramą, de Gaulle'is be išlygų vetavo LPE ir kvietė britus – žinoma, nenuoširdžiai – stoti į EEB ir prisiimti tokius pat įsipareigojimus kaip ir kiti EB partneriai. Kitus dvejus metus EB ir ELPA derybos buvo bergždžios daugiausia dėl Prancūzijos obstrukcijos.

Nedaug kas pasikeitė, kai Macmillanas 1961 m. viduryje paskelbė žengiantis žingsnį, kuriam jį kvietė de Gaulle'is – teikti paraišką Britanijos narystei. De Gaulle'is paprasčiausiai apgręžė savo retoriką; tą sprendimą jis pavadino „nemaloniu siurprizu" ir paragino britus atšaukti paraišką. Bet iš pradžių, kaip matėme, jis nejautė didelio nerimo, nes tikėjosi pačios Britanijos

[70] Jouve, *Général*, 2:489–499.

[71] De Gaulle, *Lettres*, 389–390; Soutou, „1961: Le plan Fouchet", *Espoir* 87 (December 1992), 40–55; Susanne J. Bodenheimer, *Political Union: A Microcosm of European Politics* (Leyden, 1967), 77–84; Jouve, *Général*, 2: 489–499.

vidinės opozicijos, nukreiptos prieš ekonomines ir politines nuolaidas Sandraugos bei žemės ūkio srityse, kurių reikėjo susitarimui. Kai prancūzų pareigūnai galiausiai suvokė, kad Macmillanas nuoširdžiai pasirengęs ekonominėms nuolaidoms dėl Sandraugos, maždaug 1962 m. viduryje, Prancūzijos reikalavimai sugriežtėjo ir buvo paskelbtos pesimistinės prognozės bandant paskatinti Britaniją atsiimti paraišką ir taip atsakomybę perkelti dėl derybų žlugimo Britanijai. Teigiama, kad Quai d'Orsay sudarė komitetą, projektuojantį būdus kliudyti britų narystei. Norėdama sukurti *fait accompli*, Prancūzijos vyriausybė siekė greito EB susitarimo dėl žemės ūkio nuostatų, atvirai besikertančių su britų pasiūlymais, kartu klaidindama britus apie savo ketinimus. Britanijos ambasadoriai Paryžiuje tai pajutę, pranešė Londonui, kad de Gaulle'is tikriausiai lauks iki rinkimų 1962 m. lapkritį, kuriuose jam pravers proeuropietiškų ūkininkų ir centristinių partijų parama, o paskui skelbs veto. Britų ambasadorius Piersonas Dixonas retrospektyviai tai pavadino „derybų pabaiga"[72].

De Gaulle'is savo artimiausiems bendradarbiams nuolat patvirtindavo absoliučiai atmetantis Britanijos narystę, tačiau patikino, jog reikia delsti. Po kelių derybinių susitikimų dėl BŽŪP susitarimo ir netikėtai sėkmingo pasirodymo parlamento rinkimuose de Gaulle'is 1962 m. gruodžio 17 d. Kabineto posėdyje paskelbė sprendimą vetuoti ir pasišaipė iš Macmillano pacitavęs garsiosios Edith Piaf dainą: „Ne pleurez pas Milord" („Neverk, mano pone"); toji citata netrukus prasismelkė viešumon. Spaudos konferencijoje 1963 m. sausio 14 d. generolas smogė *coup de grace*[73].

Paskutiniaisiais de Gaulle'o prezidentavimo mėnesiais ir valdant jo įpėdiniui Georgesui Pompidou, kai BŽŪP jau beveik visiškai buvo įgyvendinta, Prancūzijos politika sušvelnėjo. 1969 m. de Gaulle'is galbūt, kaip kai kas manė, nusivylęs tuo, kad Vokietija atmetė Prancūzijos kreipimąsi paremti ją valiutos kurso krizėje 1968 m. lapkritį, kreipėsi į Britanijos vyriausybę su siūlymu įkurti tarpvyriausybinį EEB pakaitalą, kurį jis pavadino „Europos ekonomine asociacija". Nors derybos žlugo dėl atskleistų įvykių britų pusėje („Soameso afera"), Pompidou tą politiką tęsė. Savo, kaip prezidento, pirmojoje spaudos konferencijoje liepos 10 d. jis pastebėjo, kad Prancūzija

[72] Lamb, *Macmillan*, 175, taip pat 144, 166, 172–175; Peyrefitte, *C'était*, 1:299–304; Wolfram Kaiser, „The Bomb and Europe: Britain, France, and the EEC Entry Negotiations, 1961–1963", *Journal of European Integration History* 1, no. 1 (1995), 85; Horne, *Macmillan*, 2:257; Jebb, *Memoirs*, 292–298; Silj, *Europe's*, 82; Sir Pierson Dixon, *Double Diplom: The Life of Sir Pierson Dixon, Don and Diplomat* (London, 1968), 282–283; Institute, *De Gaulle*, 5:193–196. Naujausi tyrimai teigia, kad Macmillanas jau iš pat pradžių galėjo būti pesimistiškai nusiteikęs ir tikėjosi prancūzų veto. Kaiser, *Using*.

[73] Maillard, *De Gaulle*, 184–185; Jouve, *Général*, 1:492–498; Peyrefitte, 1:332–337.

iš principo neprieštarauja Britanijos narystei, ir šis pareiškimas atvėrė duris sėkmingoms deryboms, kurios buvo baigtos 1973 metais[74].

Ilgai vyravo požiūris, kad de Gaulle'is Britanijos narystę vetavo dėl geopolitinių motyvų. Kai kas tvirtina, kad de Gaulle'is, jau suirzęs ant Europos dėl Fouchet plano baigties, būgštavo, jog Britanija taps JAV geopolitinių sumanymų „Trojos arkliu". Kiti pabrėžia de Gaulle'o viziją apie alternatyvią Europos konfederaciją, besiremiančią Fouchet planu, bei jo priešinimąsi Daugiašalėms pajėgoms, kurias siūlė Jungtinės Valstijos. Charlesas Coganas pritaria daugelio analitikų mintims, kad „de Gaulle'o argumentai, kaip galima spręsti, buvo tokie (...). Jis manė galįs pasiekti branduolinio ginklo hegemoniją visoje Vakarų Europos žemyninėje dalyje: 1) nuslopinęs Daugiašales pajėgas, kurios perduotų branduolinį ginklą į didžiųjų žemyno valstybių rankas ir 2) Didžiąją Britaniją, branduolinę valstybę, atskyręs nuo žemyninės grupės vetuodamas jos įstojimą į Bendrąją rinką"[75]. Dar kiti nurodo de Gaulle'o įniršį dėl to, kad Macmillanas nepranešė jam apie gruodžio 21 d. Nasau pasirašytą sandorį su Jungtinėmis Valstijomis dėl raketų „Polaris" – šį tarp proeuropiečių pasklidusį stereotipą prancūzų pareigūnai galėjo plačiai pritaikyti, nes jis leido jiems neigti savo kaltę dėl kitų vyriausybių apgaudinėjimo ir nutylėti apie ketinimą panaudoti veto teisę[76].

Aš tvirtinu, kad tokie geopolitiniai argumentai remiasi vien tik nereprezentatyvaus de Gaulle'o užrašų ir teiginių parinkimo interpretacija, taip pat niekuo nepagrįsta analogija su jo politika NATO atžvilgiu. Didžioji įrodymų dalis, tarp jų ir dauguma paties de Gaulle'o pareiškimų paremia ekonominį aiškinimą. De Gaulle'is anksti apsisprendė prieš britų narystę, nepaisant daugelio bendrų geopolitinių interesų – ne silpniausias iš jų buvo priešinimasis viršvalstybinėms institucijoms ir rūpestis dėl Vokietijos, – nes buvo galima būti tikriems, jog Britanija blokuos dosnų BŽŪP finansavimą. O tai nubrauktų pagrindinį Prancūzijos laimėjimą iš muitų sąjungos.

Mes pradėsime nuo privačių ir viešų de Gaulle'o ir jo ministrų pareiškimų. De Gaulle'o pasisakymai apie britų nenorą būti „tikrais europiečiais", itin dažnai cituojami tų, kurie generolą laikė nesutaikomu anglosaksų priešu, dažniausiai yra išplėšiami iš konteksto. Kai de Gaulle'is kalbėdavo apie menkus britų įsipareigojimus Europai, jis paprastai apie ekonominius įsipareigojimus kalbėdavo daug

[74] Philip Ziegler, *Wilson, the Authorized Biography* (London, 1995), 334; Jay, „Free", 128; Simon Z. Young, *Terms of Entry: Britain's Negotiations with the European Community, 1970–1972* (London, 1973), 4–5.

[75] Charles Cogan, *Oldest Allies, Guarded Friends: The United States and France since 1940* (Westport, Conn., 1994), 128; Jean-Claude Petitfils, *Le gaullisme* (Parity, 1986), 13.

[76] Berstein, ***Republic***, 173; Jouve, *Général*, 1:182–185. Kiti teigia, kad derybų trukmė įtikino Prancūziją nusileisti, tačiau Prancūzija priešinosi Britanijos narystei jau iš pat pradžių.

išsamiau ir daug konkrečiau negu apie geopolitinius įsipareigojimus. Svarbiausiais atvejais jis pabrėždavo tik ekonomiką – nors buvo galima tikėtis, kad kaip tik geopolitinės problemos labiau pasiteisins, juk „didybės" ir „nepriklausomybės" kalba Prancūzijoje buvo populiari. Tai rodo ir jo atsiminimai, kuriuose kalbėdamas apie savo pasipriešinimą LPE ir Britanijos narystei, jis niekada nemini geopolitinių ar idėjinių klausimų, o nuolat kartoja, kad „be bendrų muitų ir žemės ūkio prioriteto visavertė Europos bendrija neįmanoma"[77]. Garsiojoje 1963 m. sausio 14 d. spaudos konferencijoje, plačiausiai cituojamoje aiškinant apie veto, de Gaulle'is skiria beveik 1500 žodžių tam, ką jis vadina „aiškiu" paaiškinimu apie savąjį veto, bet visai nemini kokių nors nesutarimų su anglosaksais saugumo, Fouchet plano, politinės sąjungos ar bet kokių kitų geopolitinių problemų. Vietoj to de Gaulle'is kalba tik apie komercinius dalykus, daugiausia apie prieštaravimą tarp ilgalaikės Britanijos prekybos sandaros ir būsimųjų Romos sutarties įsipareigojimų „esminėje" žemės ūkio srityje. Apie Jungtines Valstijas užsimena tik tiek, kiek rūpinasi dėl jų padidėjusios ekonominės įtakos ir kartu su Britanija rodomo siekio remti Europos prekybos liberalizavimą nesuteikiant prioriteto žemės ūkiui[78].

De Gaulle'o pareiškimai uždaruose kabineto posėdžiuose bei pasitarimuose su artimais patarėjais tuo kritišku 1961–1963 m. laikotarpiu tik dar kartą patvirtina, kad vyravo ekonominiai interesai – šitaip kvestionuojamas bet koks tvirtinimas, kad de Gaulle'is viešais pareiškimais stengėsi pelnyti rinkiminį palankumą. Generolas nuosekliai pabrėždavo, kad žemės ūkis, o ne geopolitika lemia jo priešinimąsi Britanijos narystei. Slaptuose pasitarimuose 1961 m. jis teigė, kad britų atėjimas „viską apverstų [ir nuvestų] į visiškai kitokią Bendrąją rinką." Uždarame posėdyje Eliziejaus rūmuose 1962 m. jis patvirtino, kad jo „principinis interesas" yra BŽŪP išsaugojimas; ji padėsianti Prancūzijos žemės ūkiui „pakilti" taip, kaip tai atsitiko su šalies pramone. Ginčo su Britanija priežastis, aiškino jis, glūdi ekonomikos struktūroje: Britanijoje perėjimas nuo žemės ūkio prie pramonės įvyko prieš šimtą metų, tuo tarpu Prancūzijoje jis dar tęsiasi ir sukuria kitokius politinius reikalavimus. Britanija, pastebėjo jis, prieštarautų bet kokiems BŽŪP planams, galbūt sąjungoje su Vokietija ar net Italija ir Olandija. (Tai buvo tiesa; kaip matėme antrame skyriuje, viena iš priežasčių, dėl kurių Britanija siekė narystės, paminėta konfidencialiame Whitehallo pasitarime, buvo kaip

[77] De Gaulle, *Memoirs*, 187, taip pat 187–189, 218–220.

[78] Apie tą spaudos konferenciją žr.: Jouve, *Général*, 2:238–88. Net atsakydamas į klausimą apie Daugiašales pajėgas de Gaulle'is nesieja branduolinės ginkluotės reikalų su EB. Taip pat žr.: kitus pareiškimus vasario 5 d. ir balandžio 22 d. kn.: Jouve, 2:289, 291; taip pat Peyrefitte, *C'était*, 294.

tik tokia.) Net jei britai ir buvo linkę to siekti, jie neturėjo jokių priemonių pateikti įtikinamus įsipareigojimus leisti kurti centralizuotus finansinius susitarimus – tokių sprendimų nebuvo iki pat 7-ojo dešimtmečio pabaigos. 1962 m. gruodžio 17 d. Kabineto posėdyje, kuriame buvo priimtas galutinis sprendimas vetuoti britų paraišką, generolas vėl pabrėžė žemės ūkį. Jis pareiškė, kad yra vienas klausimas, į kurį britai negali atsakyti – kodėl muitų sąjunga su ELPA šalimis negalėtų tapti paprasčiausia laisvosios prekybos erdve pramonės gaminiams. Jis pasakė: „Problema yra, kaip britus įtraukti į esamą Bendrąją rinką, o ne kaip susitvarkyti su Sandrauga“. Jis taip pat Maurice'ui Schumannui išpranašavo, kad Britanija įstos valdant ne leiboristams, bet po to ateisiančiam Heath'ui. Kelias valandas prieš 1963 m. sausio 14 d. spaudos konferenciją ir paskui po dešimties dienų Kabineto posėdyje artimiausiems savo patarėjams jis pareiškė, kad britus be problemų galima bus pakviesti stoti po to, kai BŽŪP tikrai įsitvirtins. Tokie faktai rodo, kad pasakojimai apie tai, jog de Gaulle'is atsigriebė už Aženkūrą ir Vaterlo, nieko neverti[79].

Išsamiai peržvelgę Prancūzijos vyriausybės pareigūnų pareiškimus, nė viename nerasime tiesioginio geopolitinių motyvų ir daugelio prekybos problemų pripažinimo. Prieš pat skelbdamas veto užsienio reikalų ministras Couve de Murville'is nedviprasmiškai pareiškė, kad svarbiausias klausimas buvo ne šiaip Sandraugos prioritetai, bet žemės ūkio „finansinis sureguliavimas.“ 1963 m. sausį paprašytas paaiškinti šį prancūzų veto jis atsakė:

> Atsakymas paprastas. Visą tarptautinio bendradarbiavimo žemės ūkio srityje istoriją sudaro pažadai, [kurie] atideda būsimus pertvarkymus (...). Esminis sprendimas [yra] finansinės nuostatos (...). Akivaizdu, kad mes negalėjome įsileisti naujo nario (...) prieš tai iki galo nesutvarkę šio esminio reikalo[80].

Ir de Gaulle'o ministras pirmininkas bei įpėdinis Georgesas Pompidou, ir jo žemės ūkio ministras Edgaras Pisani vėliau tvirtino, kad veto užbėgo

[79] Lacuoture, *De Gaulle*, 359; Peyrefitte, *C'était*, 1:305, 332–336, 302–304; 2:224–25; John Campbell, *Edward Heath: A Biography* (London, 1993), 132; Silj, *Europe's*, 87–88; Grosser, *French*, 82–84. Žinoma, veto Britanijai supykdytų kitas vyriausybes, bet de Gaulle'ui tai rūpėjo mažiau negu atviras britų pasipriešinimas.

[80] Silj, *Europe's*, 89–90. Taip pat Couve de Murville, *Politique*, 335; Roth, *Heath*, 164; Bodenheimer, *Political Union*, 127; Jebb, *Memoirs*, 292ff.; Robert Marjolin, *Architect of European Unity: Memoirs, 1911–1986* (London, 1989), 320, 340, 558, cf. 338–339. Sunku paaiškinti, dėl ko šie prancūzų pareigūnai sakytų netiesą; jei koks nors motyvas ir atsirastų, paskutinę minutę pasiektas Nasau susitarimas atleistų de Gaulle'į nuo plačiai paplitusių kaltinimų diplomatine dviveidyste. Žr.: Paul-Henri Spaak, *The Continuing Battle: Memoirs of a European* (London, 1971), 476ff.

už akių anglų ir vokiečių aljansui, skirtam sužlugdyti BŽŪP finansavimą. „Prancūzija, – įtikinėjo Pompidou, – nėra nusiteikusi prieš Britanijos stojimą į EB, tačiau ji atsisako leisti jai įstoti prieštaraujant BŽŪP. Kai Britanija sutiks su visomis taisyklėmis, viskas bus tvarkoje“[81].

Tuos pačius argumentus de Gaulle'is ir jo pareigūnai kėlė savo užsienio partneriams, tarp jų Macmillanui ir Adenaueriui. Maždaug tuo metu, kai buvo paskelbtas veto, de Gaulle'is kartais minėdavo ir ekonomines, ir politines problemas, susijusias su Britanija, bet visų pirma išsamiausiai būdavo minimi ekonominiai argumentai. Pasitarimuose su Vokietijos vadovais jis pabrėžė, kad nesunku būtų pasiekti „susitarimą su Anglija dėl prekybos pramonės gaminiais“, bet ne Bendrijoje, kadangi „žemės ūkis yra gyvybinis Prancūzijos interesas, ir, jei Prancūzija su savo žemės ūkiu būtų drauge su Anglija kaip nare, ši nustotų būti Anglija“. Analogiškai ir susitarimas remiantis GATT yra galimas, bet privalu išlaikyti BŽŪP[82]. Vokiečių diplomatai vėliau išsamiai peržiūrėjo diplomatinius protokolus ir padarė išvadą, kad pirminis de Gaulle'o motyvas buvo apsaugoti žemės ūkio politiką[83]. Ir patys britų pareigūnai sutiko, kad galiausiai būtent žemės ūkis buvo „aklavietės priežastis“ arba „Achilo kulnas“, dėl kurio Prancūzija buvo prieš anglų ir vokiečių koaliciją. Kaip galima spręsti, su tokia išvada retrospektyviai sutiko net Mac-

[81] Jouve, *Général*, 2:102; Marjolin, *Architekt*, 358; Peyrefitte, *C'était*, 1:157.

[82] Hermann Kusterer, *Der Kanzler und der Général* (Stuttgart, 1995), 318, 350–352.

[83] Daugybė liudijimų yra Bundesrepublik Deutschland, *Akten 1963*. 1962 m. gruodžio 5 d. Vokietijos užsienio reikalų ministerijos Politikos departamento vadovas dr. Jansenas pasitarimą Paryžiuje apibendrino taip: jis esąs „beveik tikras“ dėl de Gaulle'o ketinimų; problema yra konfliktas tarp EB ir Sandraugos, o ne tarp EB ir JAV (Doc. 21). Savo pasitarimų su Adenaueriu pirmoje serijoje po to, kai buvo paskelbtas veto, de Gaulle'is pabrėžė, kad jam „kritinis taškas“ yra tai, jog britai nejaučia įsipareigojimų „tikrajai Bendrajai rinkai“, tai, jo nuomone, reiškė, jog be „bendrų išorės muitų“ ir „bendrų taisyklių (...) ypač žemės ūkyje“, vien „ekonominiais interesais“ grindžiama Europos bendrija žlugtų. De Gaulle'is tęsė klausimą apie žemės ūkį, kol jo pašnekovas nepakeitė temos (Doc. 43). (De Gaulle'o diskusijų su Macmillanu sandara tokia pat; pavyzdžiui, Macmillano ir de Gaulle'o susitikimo 1962 m. birželio 2 d. protokolas [PREM 11 / 3775], p. 8.) Privačiame susitikime su Nacionalinio susirinkimo atstovais de Gaulle'is pastebėjo, kad Britanija yra „Trojos arklys“ ne JAV geopolitiniams tikslams, bet amerikiečių pastangoms įsiveržti į Europos rinką. Tą pačią mintį skelbė Couve ir de Gaulle'is viešose kalbose (Doc. 94). Italų ir vokiečių pareigūnai sutiko, kad žemės ūkis yra „esminis dalykas“ (Doc. 24). De Gaulle'is privačiai taip pat yra minėjęs, kad leiboristų vyriausybė turėtų padaryti „būtinus pokyčius“ dėl narystės – šis požiūris sutampa su požiūriu į dekolonizavimo problemą (Doc. 32,39). Ir Couve, Prancūzijos užsienio reikalų ministras, ir įvairūs Vokietijos pareigūnai, tiesiogiai derėjęsi su prancūzais, teigė, kad vyravo ekonomikos klausimai (Doc. 60, 77, 94). Tik pats Adenaueris, paremdamas de Gaulle'o motyvus prieš trečiąsias vyriausybes, pabrėždavo geopolitiką (Doc. 55).

millanas. Kai de Gaulle'is vetavo bandomąjį Haroldo Wilsono žengtelėjimą link narystės paraiškos 1967 m., aplinkiniais kanalais jis buvo informuotas, kad taip buvo todėl, jog Pompidou iškėlė ekonominius kontrargumentus[84].

Ko gero, svarbiausia (ir išsamiai nagrinėjama paskiau) yra tai, kad ekonominių interesų vyravimas itin ryškiai atsispindi dvišalių pasitarimų tarp de Gaulle'o ir Macmillano stenogramose, kurios atskleidė, kad dėl geopolitinių klausimų buvo daugiau sutarimų negu nesutarimų. Kaip ir kitais atvejais, tų aukščiausiųjų vadovų pasitarimų ištraukos ir fragmentai kartais cituojami siekiant paremti geopolitines problemas. Bet apskritai paėmus, tie pasitarimai tokių aiškinimų nepatvirtina. Kiekvieno iš jų forma panaši: de Gaulle'is spaudžia britus dėl žemės ūkio, tuo tarpu Macmillanas priešinasi. Macmillanas kelia saugumo problemas, svarbias britų strategijai, kuri iš pat pradžių buvo skirta atsverti svarbius de Gaulle'o kontrargumentus geopolitinėmis nuolaidomis. Britanija ir Prancūzija dėsningai nustatė, kad dėl geopolitinių klausimų jos geriau sutaria negu dėl prekybinių – tai patvirtina ir pats de Gaulle'is[85].

Ekonomikos pirmumą patvirtina ir pats veto laikas. Priežastinį ryšį tarp Nasau ir veto, tą dažniausiai nurodomą įvykį veto laiko parinkimui aiškinti, galime iškart atmesti. Dabar žinome, kad generolas pakartotinai užsiminė, jog ketina vetuoti daug mėnesių anksčiau, ir tą laiką paskelbė Kabineto posėdyje 1962 m. gruodžio 17 d. – kelios dienos prieš JAV ir JK vadovų susitikimą Nasau ir visa savaitė anksčiau, negu Prancūzijos vyriausybė išanalizavo tą susitikimą. Nei tas susitikimas, nei kuri nors paskesnė Macmillano „išdavystė" negalėjo suvaidinti kokio nors vaidmens. Artimesnis vidaus rinkiminiams interesams požiūris taip pat kur kas geriau paaiškina veto laiko parinkimą. Nutraukęs ryšius su proeuropinėmis partijomis ir atlaikęs parlamento rinkimus 1962 m. lapkritį, kur laimėjo netikėtai stiprią daugumą, de Gaulle'is dabar buvo pajėgus atlaikyti kritiką, kurią turėjo sukelti atviras veto – tokią įvykių eigą dar prieš kelis mėnesius ir numatė Britanijos ambasadorius bei keletas Prancūzijos pareigūnų[86].

Be to, tik ekonominiai argumentai gali paaiškinti politikos Britanijos atžvilgiu laiko momentų ir turinio pokyčius tais pereinamaisiais laikotarpiais de Gaulle'o valdymo pradžioje ir pabaigoje. Mažai kas keitėsi ir pereinant nuo Ketvirtosios prie Penktosios respublikos, ir pereinant nuo de Gaulle'o prie Pompidou. Kaip jau matėme, žemės ūkio interesų patenkinimas buvo būtina Romos sutarties

[84] Campbell. *Heath*. 129–130; Lamb. *Macmillan*. 196–197. 202; Horne. *Macmillan*. 2:428; Ziegler. *Wilson*. 334.

[85] De Gaulle. *Memoirs*. 217–220.

[86] Peyrefitte. *C'était*. 1:335; Maillard. *De Gaulle*. 184n.; Lacouture. *De Gaulle*. 356–358.

ratifikavimo sąlyga; Ketvirtosios respublikos vyriausybės, kaip ir de Gaulle'is, nenorėjo rimtai derėtis dėl LPE, kurios parlamente praktiškai niekas nepalaikė. De Gaulle'is paprasčiausiai išlaikė tokią politiką. Tik prekybiniai interesai įtikimai aiškina golistų politikos pokyčius, kurie 7-ojo dešimtmečio pabaigoje atvedė į veto atšaukimą. Paprastai paaiškinti galima taip: susitvarkius su BŽŪP ir britų pramonės įmonėms dabar keliant gerokai mažesnę grėsmę prancūzų konkurentams, golistų opozicija britų narystei virto prievole. Šis perėjimas prasidėjo dar esant de Gaulle'ui, kai Britanijos vyriausybė pateikė pasiūlymus, kurie nuvedė į Soameso aferą. Ir jei tikrai dar kas nors galėjo turėti įtakos, tai buvo ne geopolitika, o pinigų politika. Nėra atsitiktinumas ir tai, kad mainais už galutinį prancūzų veto atšaukimą de Gaulle'o asmeniškai parinktas įpėdinis Georgesas Pompidou pareikalavo vienintelės nesiderėtinos nuolaidos – kaip tik tos, kurią de Gaulle'is buvo numatęs prieš pat paskelbdamas savąjį 1963 m. veto: išankstinio susitarimo dėl nuolatinio BŽŪP finansavimo sutvarkymo. Britanija ir Prancūzija tapo, kaip prancūzų ir britų vidaus dokumentai numatė iš pat pradžių, natūraliais sąjungininkais. Taip ir numato aiškinimai, pabrėžiantys prekybinius interesus; tuo tarpu besiremiantys geopolitinėmis idėjomis čia nieko negali paaiškinti.

Kelias į finalinį epizodą, „tuščios kėdės" krizę, prasidėjo, kai Komisijos pirmininkas Walteris Hallsteinas siekė padidinti Komisijos ir Parlamento galias, pasinaudodamas būtinybe turėti sutvarkytą nuolatinį BŽŪP finansavimą. Generolas iškart suvokė jo taktiką – Komisija, pasakė jis, yra „tarsi voras, bandantis pagauti Prancūziją į savo voratinklį" – ir stengėsi pasukti procesą prieš Komisiją[87]. Kai derybos pasiekė numatytą pabaigos terminą, Prancūzijos vyriausybė nesiėmė, kaip būdavo anksčiau, toliau ieškoti kompromiso; vietoj to ji atšaukė nuolatinį Prancūzijos atstovą iš Briuselio ir boikotavo bet kokius posėdžius, skirtus naujoms EB politikoms. Kodėl?

Boikotas nebuvo de Gaulle'o pusės susierzinimo protrūkis, derybinė taktika vardan susitarimo dėl BŽŪP užtikrinimo ar atsakas į specifinius Komisijos institucinius pasiūlymus. Krizės išvakarėse, kaip prisimena Peyrefitte, Prancūzijos vyriausybė padarė išvadą, kad Prancūzijos pasiūlymai dėl BŽŪP netrukus bus priimti ir kad Komisija *jau* „pralošė". Komisija jau žinojo, kad dauguma vyriausybių (tarp jų ir Vokietijos) atmetė jos „absurdiškus" pasiūlymus, o jai pačiai nebuvo leista dalyvauti svarbiausiuose pasitarimuose. Jokia stambesnė vyriausybė nerėmė Komisijos. De Gaulle'is gavo ir atmetė kompromisą dėl BŽŪP pasiūlymų įgyvendinimo, jis taip pat atmetė ir Komisijos pasiūlymus. Tuščios kėdės krizė atspindėjo ilgalaikius nacionalinius interesus – „pirmapradžius interesus", kaip vėliau juos pavadino de Gaulle'is[88].

87 Peyrefitte, *C'était*, 2:281, 594, 620.
88 Peyrefitte, *C'était*, 2:220, 286–93.

Kaip jau matėme, tokie veiksmai buvo planuojami daugelį metų, iš pradžių kaip parama Fouchet planui Peyrefitte 1960–1961 m. strateginiame dokumente. Jau turėdamas beveik suformuotą BŽŪP, pareiškęs veto ir esant silpnai vyriausybei Vokietijoje, de Gaulle'is, tebevykdydamas savo „apdairiai įžūlų" 1960–1961 m. planą, ieškojo patogaus politinio placdarmo, kuriame pavyktų išprovokuoti konfliktą dėl pagrindinių institucinių prerogatyvų. De Gaulle'o žodžiais tariant, jis siekė „pasinaudoti krize", kad galėtų „atsikratyti netikrų koncepcijų (...), kurios atveria mus kitų diktatui", ir „pakeisti Komisiją kuo nors iš esmės kitu". Vidinėse diskusijose de Gaulle'is paskelbė, kad jo esminiai tikslai yra atimti iš Komisijos jos išskirtinę teisę teikti įstatymų projektus, blokuoti perėjimą prie daugumos balsavimo ir atleisti dabartinę Komisiją. Tas konfliktas buvo planuojamas pirmojoje 1965 m. pusėje[89].

Daugelis svarių argumentų byloja, jog vyravo ekonominiai motyvai. Beveik nėra įrodymų, kurie palaikytų spėjimą, jog generolas, nusivylęs Fouchet plano žlugimu, įtartinai žvelgdamas į JAV pasiūlymus dėl MLF ir sulaukęs atkirčio iš Erhardo vyriausybės Vokietijoje, staiga perėjo prie „brutalesnio" derybų stiliaus, kuris vos nesugriovė EB[90]. Labiau tikėtinas subjektyvus aiškinimas: žinoma, nėra visiškai nepagrįsta teigti, kad de Gaulle'o pasirengimas rizikuoti susilaukti sunkumų rinkimuose ir diplomatinės izoliacijos 1965–1966 m. tuščios kėdės krizės laikotarpiu rodo, jog jo galvosenoje vyravo nacionalistinės idėjos. Tačiau tai neabejotinai perdedama. De Gaulle'ui nepavyko įgyvendinti daugumos savo mistinių idealų dėl to, kad jo grasinimai pasitraukti iš EB turėjo ribas, kurias nubrėžė šalyje tam besipriešinančios gamintojų grupės. Didžiausi jo priešininkai buvo ūkininkai, kurių interesai ir sudaužė generolo geopolitinius tikslus.

Požiūrį, jog de Gaulle'is viršvalstybiškumui priešinosi iš dalies dėl savo specifinių geopolitinių idėjų, paremia du įrodymų tipai. Pirmasis yra prancūzų materialinių interesų nevienareikšmiškumas. 1965 m. sausį de Gaulle'is paprašė vyriausybės įvertinimo, kuriame buvo padaryta išvada, jog perėjimas prie KDB neturėtų pakenkti gyvybiniams prancūzų interesams. Benykstanti transporto politika nekėlė jokios grėsmės. Nors KDB bendrojoje žemės ūkio politikoje bei GATT galėjo grėsti prancūzų pasiekimams – prie to klausimo netrukus grįšime, – tai kartu turėjo didinti spaudimą nuolat priešgyniaujančiai Vokietijai sutikti su mažesnėmis žemės ūkio produkcijos kainomis, nepaisant neformalaus jos siekio šioje srityje turėti išimtį. Pagaliau bendras daugumos balsavimo poveikis buvo ribotas, kadangi pagal Sutartį buvęs

[89] Peyrefitte, *C'était*, 1:66–68, 281–282, 289–292, 296; Altiero Spinelli, *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community* (Baltimore, 1966), 210–211.

[90] Berstein, *Republic*, 172–173; Camps, *European*, 104–115.

vienbalsis sprendimas liko būtinas kiekvienai naujai politikai, Sutarties pataisoms, vidaus taisyklių derinimui, fiskalinei ir socialinei politikai, naujiems Bendrijos finansavimo šaltiniams, asociacijų sutartims bei naujų narių priėmimui į EB.

Antrasis įrodymų ideologinių motyvų naudai tipas buvo kai kurios generolo viešos ir privačios retorikos tuo klausimu stebėtinai simbolinis pobūdis. Jis niekingai atmetė Hallsteino viziją, vieno analitiko žodžiais tariant, „išsipuošė suvereniteto atributika“ ir visą laiką kritikavo pačią valdymo virš nacionalinės valstybės lygmens idėją. Jis netgi užsipuldavo Komisijos narius, kaip nutiko Robertui Marjolin'ui, kuris pastarųjų ginčų metu palaikydavo de Gaulle'o pusę. Retkarčiais – nors taip atsitikdavo laba retai, palyginti su nuolat primenamais žemdirbystės interesais – de Gaulle'is tiesiogiai apeliuodavo į Prancūzijos *grandeur*[91]. Gali būti, jog jis jautė tai, ką Hoffmannas aprašė kaip neryškų „apsisprendimą užkirsti kelią (...) šuoliui į tą viršvalstybinę nirvaną, kurioje jo šansai daryti tiesioginę įtaką bendrų interesų Europos politikai galėjo sunykti“[92].

Tačiau dauguma įrodymų palaiko komercinių motyvų pirmumą. Ryškiausiai tai matyti iš paties de Gaulle'o pasisakymų. Generolui buvo labai svarbu išsaugoti kontrolę balsuojant dėl BŽŪP finansavimo, derybų GATT ir bet kokių derybų dėl LPE, kurios, kaip jis nuolat skundėsi, gali būti panaudotos pakirsti rūpestingai susiderėtus susitarimus dėl finansinių pervedimų prancūzų ūkininkų naudai[93]. Logika čia paprasta: nors ir pasistūmėta, 1964 m. BŽŪP vis dar nebuvo apsaugota nuo apgręžimo, kurio troško danai, britai ir amerikiečiai. Tokiomis aplinkybėmis bendroji rinka taptų įsipareigojimas, nuplėšiantis prancūzų ūkininkų apsaugą; prioritetas būtų suteiktas laisvosios prekybos erdvei. De Gaulle'is bijojo, kad tai leistų „amerikiečiams užtvindyti Europos rinką savo žemės ūkio produkcija“[94]. Todėl Prancūzija turėjo išsaugoti proceso kontrolę veto teisės būdu. Tai rodo ir to laikotarpio de Gaulle'o kalbos bei privatūs pasisakymai. Ir, priešingai, vargu

[91] Ménil, *Who*, 154; Peyrefitte, *C'était*, 2:287–291, 297–299. Tas jausmas buvo abipusis: buvo kalbama, kad Hallsteinas tvirtinęs, jog jis „panašios politikos nėra matęs nuo Hitlerio laikų“.

[92] Stanley Hoffmann, „De Gaulle's Foreign Policy“, 303. Taip pat: Françoise de la Serre, „The European Economic Community and the 1965 Crisis“, in F. Roy Willis, ed., *European Integration* (New York, 1975), 150; Hoffmann, „Obstinate“, 390–391; Charles Pentland, „Political Theories on European Integration: Between Science and Ideology“, in D. Lasok and P. Soldatos, eds., *The European Communities in Action* (Brussels, 1981), 546–569.

[93] Peyrefitte, *C'était*, 2:255, 294; Lindberg, Leon N. „Integration as a Source of Stress in the European Community“, in Joseph S. Nye, ed., *International Regionalism* (Boston, 1968), 238.

[94] Peyrefitte, *C'était*, 2:263, taip pat 264–265.

ar rasime bent kokį dokumentuotą liudijimą, palaikantį Camps ir daugelio kitų spėliones, kad tą boikotą sukėlė de Gaulle'o pyktis dėl Kennedy'o pasiūlymo MLF klausimu[95].

Politikos tęstinumas – tai yra faktas, kad daugeliu būdų de Gaulle'o įsikabinimas į veto teisę paprasčiausiai išlaikė jo Ketvirtosios respublikos pirmtakų politiką ir perdavė ją įpėdiniams – dar kartą patvirtina ekonominių motyvų pirmumą. Ketvirtosios respublikos vyriausybės siekė labiau įtvirtinti veto teisę Romos sutartyje. 1957 m. gruodį, iškart po ratifikavimo ir *prieš* de Gaulle'ui įžengiant į postą, vienas Quai d'Orsay tyrimas jau buvo išskyręs du būdus išlaikyti *de facto* vienbalsį sprendimą po to, kai bus pereita prie 1966 m. numatyto daugumos balsavimo. Vienas jų buvo nuolatinis veto perėjimui prie trečiosios pakopos, antras – nacionalinio veto išsaugojimas sprendžiant esminius klausimus kaip sąlyga įvykdyti tą perėjimą. De Gaulle'is peržiūrėjo tuos tyrimus ir svarstė abi alternatyvas. Pirmoji buvo sudėtinga, nes mainais į pradinį struktūrinį susitarimą dėl BŽŪP jau perėjus į antrąją pakopą, būtų sunku trauktis į grynai tarpvyriausybinę sistemą. Todėl de Gaulle'is pasirinko antrąją alternatyvą. Šiuo atžvilgiu jis vargu ar kuo skyrėsi nuo kitų vyriausybių; jis tik atviriau kalbėjo apie savo tikslus. Vokietija reikalavo vienbalsio sprendimo dėl kai kurių žemės ūkio klausimų, o po dešimties metų vienas garsus EB pranešimas atskleidė, jog iš devynių EB narių aštuonias, tarp jų ir Prancūziją, tenkino Liuksemburgo kompromisas[96].

Svarbiausia yra tai, kad *net jeigu* de Gaulle'o motyvai provokuojant krizę iš dalies buvo jo išskirtinės geopolitinės idėjos, lemiami Prancūzijos taktikos tuščios kėdės krizės metu buvo prekybiniai interesai, privertę de Gaulle'į rizikuoti. Daugelis tikina, kad Liuksemburgo kompromisas reiškė didžiulę de Gaulle'o pergalę ir esminį posūkio tašką EB istorijoje – momentą, kai viršvalstybinis sprendimų priėmimo metodas, taikytas iki pat 1966 m. ir pageidautas Prancūzijos partnerių, buvo sustabdytas. Pats de Gaulle'is gyrėsi, kad „BŽŪP įkurta. Hallsteinas ir jo komisija dingo. Viršvalstybiškumo nebėra. Prancūzija lieka suvereni". Peyrefitte kalba apie „Prancūzijos nacionalinio intereso apgynimą prieš rinkiminius interesus". Toks vertinimas perdėtas kiekvienu aspektu. De Gaulle'is laimėjo rinkiminę kovą prieš Prancūzijos ūkininkus, bet galop nusileido dėl politikos jų atžvilgiu[97]. Kaip vėliau matysime, belieka stebėtis, kiek *mažai* iš to, ko siekė, de Gaulle'is laimėjo ir kiek mažai

[95] Žr.: Jouve andr Peyrefitte, *C'était*, passim; cf. Camps, *European*.

[96] Peyrefitte, *C'était*, 2:255; Vokietijos vyriausybė jau buvo sukūrusi svarbų precedentą, kai 1964 m. balandžio 3 d. užsitikrino Tarybos sutikimą su jos vienašale deklaracija, jog sprendimai dėl paskesnių grūdų kainų keitimų bus daromi tik vienbalsiai. Olandai tokios pat nuostatos reikalavo transporto srityje.

[97] Peyrefitte, *C'était*, 2:620, 594, taip pat 356–374.

dėl to ta krizė paveikė ilgalaikę EB evoliuciją. Gal tik vos vos perdedama, kai teigiama, jog „Liuksemburgo susitarimų vertę sudaro būtent tas faktas, kad jie neturėjo jokios teisinės reikšmės, teisės normos liko nepaliestos, ir tie susitarimai jokiu būdu nesuvaržė tolesnės [EB] evoliucijos ir funkcionavimo". Integracija įgijo kitas formas; kai vyriausybės pribrendo judėti pirmyn, jos paprasčiausiai susigrąžino KDB. Pats de Gaulle'is buvo susitaikęs su tokiu rezultatų vertinimu, kadangi ir toliau teikė esminės institucijų reformos siūlymus, kurių pats svarbiausias 1969 m. sukėlė Soameso aferą[98].

Svarbiausia de Gaulle'o derybinio silpnumo priežastis buvo ne triuškinanti prieš jį išsirikiavusios koalicijos galia – nors užsienio parlamentų nenoras ratifikuoti Sutarties pakeitimus ir susitarimų su Britanija grėsmė ir turėjo reikšmę, – bet silpna vidaus parama. Stipriausia opozicija buvo ūkininkai, kurie bet kokį Prancūzijos grasinimą pasitraukti iš EB padarė neįtikinamą[99]. De Gaulle'is ir jo patarėjai su širdgėla suvokė šią politinę ironiją. Patys ūkininkai jiems ginti skirtą politiką priėmė kaip grėsmę. De Gaulle'is kandžiai kritikavo agrarinių grupių „demagogus"; todėl vėliau jo svarbiausias prioritetas buvo atkurti paramą per dosnią BŽŪP[100].

Taigi įrodymų, pagrindžiančių visas keturias de Gaulle'o europinės strategijos fazes – požiūrį į muitų sąjungą ir BŽŪP, Fouchet planą, veto Britanijai bei EB institucijas – gausa patvirtina ekonominių motyvų pirmumą. Galų gale visai nesvarbu, ar de Gaulle'is, tiesą pasakius, siekė ekonominės gerovės, ar Prancūzijos didybės; kaip demokratinis lyderis abiem atvejais jis buvo suvaržytas siekti pirmojo tikslo. Pacituosime paties generolo žodžius: „Materialinė gerovė (...) yra pagrindinis viešųjų siekių tikslas. Jokia vyriausybė negali ignoruoti tų realijų. Tautos politikos ambicijos ir veiksmingumas yra susaistyti su jos [ekonomine] galia (...). Veikdamas aš nuolat turėjau matyti prieš akis ekonomines ir socialines problemas (...) – tai, tarp kitko, paaiškina, kodėl kaltinimas dėl abejingumo tokiems dalykams taip atkakliai metamas de Gaulle'ui, visada pritrenkdavo mane savo absurdiškumu"[101].

[98] De la Serre, „EEC", 148; Emile Noël, „Some Institutional Aspects of the Crisis of the Communities", Lecture before the International Faculty for the Teaching of Comparative Law (Brussels, 15 September 1966); Rudolf Lahr, „Die Legende vom 'Luxemburger Kompromise'", *Europa-Archiv* 38:8 (10 January 1983), 223–232.

[99] Peyrefitte, *C'était*, 2:620; Lindberg and Scheingold, *Europe's*, 256; Camps, *European*, 122; John Newhouse, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965* (New York, 1967), 89–90, 27–134, 151–155. Žr. šios knygos p. 277–278, 286–288.

[100] Peyrefitte, *C'était*, 2:612–13.

[101] De Gaulle, *Memoirs*, 132.

Vokietija: balansuojantis Adenauerio aktas

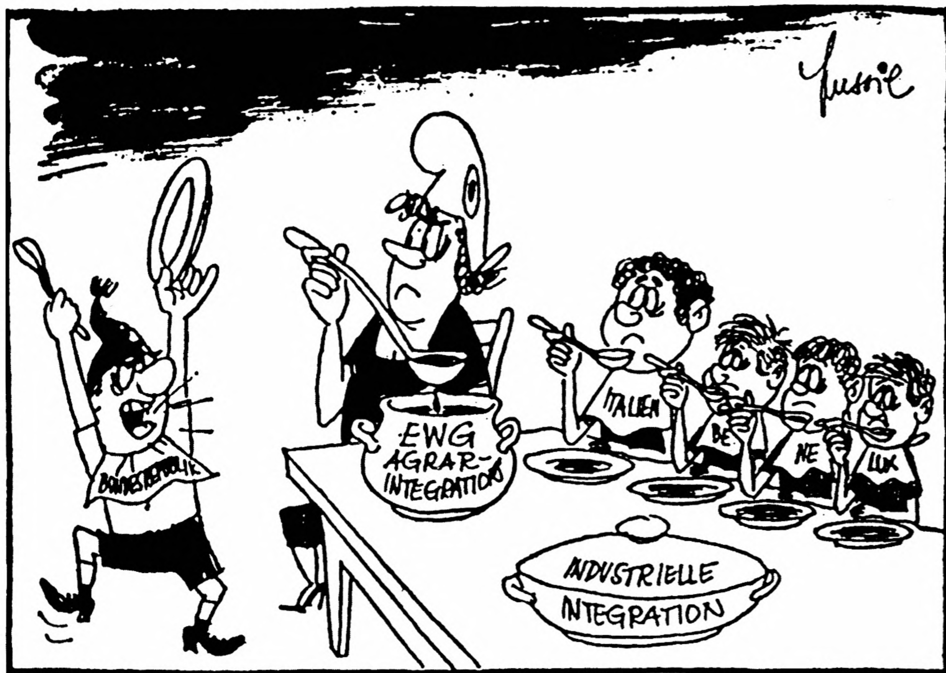
7-ajame dešimtmetyje, kaip ir derybų dėl Romos sutarties metu, geopolitiniai interesai Vokietijai darė kur kas didesnę įtaką negu Britanijai ar Prancūzijai. Adenaueris rėmė glaudų bendradarbiavimą su Prancūzija ir tarp viso Šešeto, bet atmetė britų siūlymus tartis dėl LPE. Nepaisant to, Vokietijos politika griežtai laikėsi savo ekonominių interesų. Vokietija pritarė pramonės gaminių prekybos Europoje ir su trečiosiomis šalimis liberalizavimui, bet stengėsi neleisti kurti BŽŪP ir transporto politikos. Lėta pažanga link BŽŪP galiausiai tapo galima tik susitariant dėl didelių EB ir Vokietijos subsidijų vokiečių ūkininkų pajamoms palaikyti. Kaip ir Sutarties derybų metu geopolitiniai interesai atsirado tik paraštėse ir stumtelėjo Vokietiją į šalį nuo LPE geografiškai siauresnės, tačiau pagal turinį ir institucijas gilesnės muitų sąjungos link.

Geopolitinis interesas ir ideologija: Adenaueris yra „mirtinai išsigandęs“

Kaip matėme antrame skyriuje, Vokietijos užsienio politikos elito sluoksniuose Adenaueris palaikė mažumos, proprancūziškąją, poziciją. Nors tuo laikotarpiu Vokietijos esminė geopolitinė strategija palaikyti artimesnius santykius su visomis okupacinėmis valdžiomis nepakito, šalies išorinis pažeidžiamumas padidėjo, kai kilo ketverius metus trukusi ir 1961 m. pasibaigusi Berlyno krizė. Adenauerį, kaip matėme, „mirtinai išgąsdino“ galimybė, jog Jungtinės Valstijos gali sutikti palikti Vakarų Berlyną[102]. Kadangi, kaip rašė vienas istorikas, „de Gaulle'o nepalaužiamas atsisakymas derėtis ultimatumų akivaizdoje (...) neleido didžiosioms Vakarų valstybėms susivienyti dėl nuolaidų politikos“ Berlyne, tai Adenauerio Europos politikoje bendradarbiavimas su Prancūzija kaip pagrindinis prioritetas dar labiau sustiprėjo. Erhardas ir, plačiau paėmus, Bundestagas bei SDP opozicija į de Gaulle'o motyvus bei Prancūzijos ir Vokietijos santykių geopolitinę naudą žiūrėjo kur kas skeptiškiau[103].

[102] Herbert Blankenhorn, *Verständnis und Verständigung: Blätter eines politiachen Tagesbuchs* (Frankfurt, 1980), 148ff.

[103] Gordon Craig, „Konrad Adenauer and His Diplomats“, in Gordon Craig and Francis L. Lowenheim, eds., *The Diplomats, 1939–1979* (Princeton, 1994), 215, taip pat 217–218. Priešingą požiūrį, t. y. kad Vokietijos galia kilo iš Vokietijos suvienijimo gyvybingojo šaltinio, kurį vėliau pakirto Berlyno krizė, žr.: Sabine Lee, „Die zweite Berlinkrise: Deutsche-britische Beziehungen und die Neudefinierung internationaler Beziehungen“, in Gustave Schmidt, ed., *Zwischen Bundnissicherung und privilegierter Partnerschaft* (Bochum, 1995), 81–140.



„Ich esse meine Suppe nicht – nein, meine Suppe ess' ich nicht!"

„Aš nevalgysiu šitos sriubos. Ne, ne, ne!"
Vokietija nesutinka su Prancūzijos „agrarine integracija".
Felixo Mussilo karikatūra. *Frankfurter Rundschau*, 2 December 1961.

Nors Adenaueris turėjo nemenką įtaką, ypač užsienio politikoje, vidaus grupių geopolitinės pažiūros nustatė griežtas vienašalės proprancūziškosios politikos ribas. Jokia Vokietijos vyriausybė negalėjo visiškai paaukoti santykių su Jungtinėmis Valstijomis ir NATO vardan santykių su Prancūzija. Tuo pačiu metu bet kokį ryšių su Prancūzija visišką atsižadėjimą Vokietijos politinė klasė būtų priėmusi kaip didelę politinę „nesėkmę", todėl mūšiai vyko tik paribiuose. Nei vokiečių „golistai", nei vokiečių „atlantistai" neturėjo didelės manevrų laisvės. Bundestagas nebūtų pritaręs jokiam stiprių ryšių su NATO ir Jungtinėmis Valstijomis susilpninimui. Adenaueris buvo priverstas atsisakyti savo iš pradžių besąlygiškos paramos tokiems golistų pasiūlymams kaip Fouchet planas. Willy'o Brandto vadovaujamas Bundestagas, ignoruodamas įnirtingą Adenauerio priešinimąsi, į 1963 m. Vokietijos ir Prancūzijos sutartį įtraukė preambulę, iš naujo patvirtinančią paramą ir EB, ir NATO.

Tačiau Adenaueris nenusileido. Daugelis yra padarę išvadą, kad jo proprancūziškoji politika, kraštutinę išraišką įgavusi Prancūzijos ir Vokietijos

sutartyje, buvo „paprasčiausiai neracionali užsienio politika"[104]. Netgi rizikuodamas savo partijos rinkimine perspektyva, Adenaeuris smogė atgal ir atrėmė pastangas pakeisti jį Erhardu atkreipdamas dėmesį į tariamą Erhardo patirties užsienio politikoje stoką, ypač į jo skeptiškumą Europos integracijos atžvilgiu. Kai pagaliau 1963 m. Adenaueris pasitraukė, jis, Straussas ir kiti vadinamieji vokiečių golistai ir toliau tebekritikavo Erhardą. Būdamas kancleriu, Erhardas ir jo užsienio reikalų ministrai rėmė prancūzų kariuomenės išvedimą iš Vokietijos, tačiau vengė bet kokio tiesioginio santykių su Prancūzija susilpninimo, neabejotinai galinčio sukelti plataus masto kritiką[105].

Ekonominis interesas: parama pramonei ir abejonės dėl žemės ūkio

1957 m. – 1960 m. pradžioje Vokietijos gamintojų interesai beveik nesikeitė – todėl mums tereikia peržvelgti struktūrines sąlygas, smulkiau apibūdintas antrame skyriuje. Nors didžiojo verslo dauguma teigiamai žiūrėjo į LPE, organizuotas verslas Vokietijoje teberėmė EB. Erhardas ne kartą bandė įtikinti Adenauerį primygti Prancūziją dėl LPE ir Britanijos narystės – tikslų, vardan kurių šis ekonomikos ministras ne kartą skelbė esąs pasiruošęs paaukoti EB. 1957 m. tokias pastangas rėmė FDP, nedidelės CDU grupės ir daugelis verslininkų, bet ne BDI, kuriai tebevadovavo Fritzas Bergas. Bergo grupė oficialiai liko neutrali dėl LPE, teberėmė Adenauerio proprancūziškąją politiką ir nuėjo net iki to, kad viešai kritikuodavo Erhardo argumentus[106]. Kiti ekonominiai interesai nepasikeitė: atskirų sektorių interesų grupės ir toliau priešinosi bendradarbiavimui atominės energetikos ir transporto srityse, išliko stiprus įsipareigojimas siekti daugiašalio muitų tarifų mažinimo remiantis GATT.

Artimi Bergo santykiai su Adenaueriu neabejotinai darė tam tikrą įtaką, lygiai kaip ir jo palankumas CDU ir Europos integracijai. Ir Bergas, ir

[104] Craig („Konrad Adenauer", 220) seka paskui šališkus biografus, tokius kaip Schwarzas ir Adenauerio bendradarbis Blankenhornas. Matyt, spėlioja jis, tai buvo „piktavališkas užmojis pakirsti Ludwigo Erhardo, jo numanomo įpėdinio, atlantistinę politiką ir supančioti jį tokia politika, kurios jis negalėtų įgyvendinti.

[105] Koerfer, *Kampf*, 135; Gabriele Brenke, „Europakozeptionen im Widerstreit: Die Freihandelszohnen-Verhaudlungen, 1956–1958", *Vierteljahreshefte fur Zeitgeschichte* 42:4 (October 1994), 606–625; Arnold Heidenheimer, *Adenauer and the CDU: The Rise of a Leader and the Integration of the Party* (The Hague, 1960), 226–229; Wolfgang Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen in Bonn: 1961, 1965, 1969* (Bonn, 1973), 52ff.

[106] Brenke, „Europakonzeptionen", 625.

kiti verslo lyderiai be vargo suvokė, kad geopolitiniai sumetimai temdo ekonominius tikslus. Galime matyti, kaip kilo įtampa 1959 m. pažeidus BDI drausmę, kai chemijos ir automobilių gamintojai kreipėsi tiesiogiai į Adenauerį prašydami užtarti LPE idėją[107]. Kai Adenauerį pakeitė Erhardas, Bergas paskelbė, kad BDI padėtis palengvėjo. Tačiau taip pat buvo svarbios trys ekonominės aplinkybės[108]. Pirma, daugelis bendrovių manė, jog LPE ir EEB yra lygiavertės; jos pritarė Erhardui ir jo bendradarbiui Alfredui Mülleriui-Armackui, kurie tikėjo, jog de Gaulle'į galima priversti sutikti plėsti ELPA ar mainais priimti Britaniją į BŽŪP[109]. Antra, pati Prancūzija ekonomiškai reformavosi suteikdama esmines galimybes vokiečių gamintojams. Netrukus po to, kai buvo paskelbtos 1958–1959 m. reformos, Bergas jas apibūdino kaip „svarbiausią įvykį (...) ekonomikos srityje nuo pat karo pabaigos", nes jos sumažino prancūzų protekcionizmo galimybes[110]. Trečia, Erhardo prognozuotos neigiamos eksporto į ELPA šalis prekybinės pasekmės buvo nežymios; tiksliau pasakius, prekyba su ELPA augo lėčiau negu prekyba su EB šalimis, tačiau augimas buvo įspūdingas, ir Vokietijos prekybos balanso perteklius padidėjo. Eksportas į EB šalis išaugo 324 proc., eksportas į ELPA šalis – 223 proc. Visa tai reiškė, kad apskritai Vokietijos verslininkus nelabai kas skatino EEB keisti į LPE, o rizikos galėjo padaugėti[111].

Vokietijos ūkininkai ir toliau labai nepatikliai žiūrėjo į bet kokį susitarimą dėl BŽŪP, kuris nebepalaikytų jų pajamų, ir tokia vidaus nuostata atspindėjo santykinį gamintojų efektyvumą bei konkurencingumą. Kai atitinkamos politikos pasiūlymai darėsi vis konkretesni, o sąnaudos ir nauda vis labiau apibrėžti, vidaus grupės mobilizavosi ir vyriausybė pasijuto esanti labiau suvaržyta. Vokietija, kurioje kainos buvo palaikomos dideliu mastu ir kuri

[107] Gerhard Braunthal, *The Federation of German Industry in Politics* (Ithaca, 1965), 317ff.

[108] Markus Schulte, „Challenging the Common Market Project: German Industry, Britain and Europe, 1956–1963" (pranešimas skaitytas Oksforde 1996 m. kovo 22 d.), 4–5.

[109] Verslas ne per daug suirzo, kai vyriausybė priėmė „Bad Kreuznach" sprendimą baigti derybas su ELPA šalimis ir imtis mažinti muitų tarifus anksčiau nustatyto laiko. Alfred Müller-Armack, „Politische Führung und Wirtschatspolitik: Adenauer, die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftspolitiker", *Die Politische Meinung* 20 (1975), 77, cituota kn.: Carl Lankowski, „Germany and the European Communities: Anatomy of a Hegemonial Relation" (Ph. D. diss., Columbia University, 1982), 177.

[110] Jeffrey Vanke, „Evolving Expectations, the Emergence of the European Economic Community, and the Foundation of the Pax Europa, 1955–1967" (Harvard University, neskelbtas pranešimas, 1997), 12.

[111] Schulte, „Challenging" 4–5.

3.2. lentelė. **Santykinės žemės ūkio produkcijos kainos EEB šalyse, 1958–1959 m.**

Produkcijos rūšis	Vokietija	Prancūzija	Olandija
Kviečiai	109, 4	74,9	83,0
Cukrus	122,3	81,5	99,1
Pienas	101,6	92,1	97,8
Jautiena	101,3	87,8	101,8
Kiauliena	110,0	93,7	90,4
Kiaušiniai	109,4	89,8	73,2

PASTABA: EEB vidurkis = 100.
ŠALTINIS: Edmund Neville-Rolfe, *The Policies of Agriculture in the European Community* (London, 1984), 500.

žemės ūkio produkcijos importavo žymiai daugiau negu eksportavo, siekė atidėti liberalizavimą ir išsaugoti nacionalines kvotų ir kainų sistemas kuo ilgiau ir taip sudaryti specialius dvišalius susitarimus su kai kuriais išorės importuotojais, pirmiausia Danija. Vokietija reikalavo, kad prieš imantis bet kokių liberalizavimo priemonių, būtų „išlygintos konkurencijos sąlygos". Vokietijos ūkininkus būtų patenkinusi kokia nors minimali pasirinktinių ilgalaikių sutarčių sistema. Ūkininkų susivienijimai turėjo nemažą galią. 6-ajame dešimtmetyje jiems pavyko laimėti didelio masto ir stabilias subsidijas – dėl to, kad, be kitų priežasčių, svarbiausiuose regionuose, tokiuose kaip Bavarija, smulkūs ūkininkai sudarė nemažą rinkėjų dalį. Be to, buvo paplitusi nuomonė, kad jie kontroliuoja Žemės ūkio ministeriją. Erhardas ir Adenaueris nuolat konsultuodavosi su pagrindiniu ūkininkų susivienijimu *Deutsche Bauernverband.*

Dėl visų šių priežasčių Vokietija būtų vetavusi bet kokį bendradarbiavimą žemės ūkio srityje neremiant kainų. Visų pagrindinių žemės ūkio produktų kainos Vokietijoje 1958–1959 m. buvo didesnės už EEB vidurkį, tuo tarpu Prancūzijoje ir (išskyrus jautieną) Olandijoje – mažesnės. Labiausiai skyrėsi grūdų kainos, nors, tiesa, jie sudarė tik 10 proc. visos Vokietijos žemės ūkio produkcijos; pieno ir mėsos gamybos ūkiai buvo daug įtakingesni. Nors Vokietijos vyriausybė kurį laiką stengėsi nukreipti ūkininkus iš grūdų auginimo į didesnės pridėtinės vertės šakas, Vokietijos ir Komisijos sudarytas žemės ūkio ekonomistų komitetas padarė išvadą, kad siūlymas suderinti kainas ties nacionalinių kainų mediana vokiečių ūkininkams kasmet kainuotų maždaug

1,3 mlrd. markių[112]. Kad sustiprintų Prancūzijos ir Vokietijos santykius, Adenaueris galėjo kažkiek nusileisti ekonominių interesų srityje, tačiau jis negalėjo daryti nuolaidų dėl svarbiausio ūkininkams klausimo – didelių subsidijų.

Vidaus sprendimas: nuo vokiečių golizmo iki „sinchronizavimo"

Taip kaip mažai tepasikeitė pagrindinės ekonominės ir geopolitinės aplinkybės po to, kai baigėsi derybos dėl Romos sutarties, aptartos antrame skyriuje, taip iš esmės nepasikeitė ir Vokietijos politika dėl daugelio EEB klausimų. Vokietija ir toliau stipriai rėmė vidaus ir išorės muitų tarifų liberalizavimą, priešinosi žemės ūkio liberalizavimui, sukeliančiam kainų smukimą žemiau Vokietijos kainų lygio, atmetė atominės energetikos ir transporto politikas, šalinosi bendradarbiavimo užsienio politikos srityje už NATO ribų ir nesutiko su *de jure* Sutarties pakeitimais, kuriuos 1965 m. pasiūlė de Gaulle'is siekdamas susilpninti viršvalstybiškumą (nors tyliai pritarė jų turiniui).

Verslo sluoksnių remiama Vokietijos vyriausybė energingai pasisakė už pramonės gaminių muitų mažinimą Europoje ir GATT. Kaip ir derybų dėl Romos sutarties atveju, Adenaueris naudojosi stipria verslo parama kurti ne LPE, bet muitų sąjungą. Būdama nekonkurencinga transporto paslaugų srityje, Vokietija priešinosi bet kokiam jo liberalizavimui. Dėl žemės ūkio Vokietijos lyderius labiausiai varžė ūkininkų spaudimas. Visi planai nuolat buvo aptarinėjami su Edmundu Rehwinkeliu, Vokietijos ūkininkų lobistų vadovu. Siekdama apginti savo aukštas kainas, Vokietija matė mažai naudos iš BŽŪP, kuri, kaip buvo manoma, sumažintų remiamas vidaus kainas ir pakeistų vokiečiams svarbius susitarimus dėl kvotų su trečiosiomis šalimis, ypač su Skandinavijos valstybėmis. Vokietija siekė atidėti ir atskiesti bet kurį derybose pasiektą sprendimą ir tarptautinių liberalizavimo įsipareigojimų įgyvendinimą. Vokiečių pareigūnai palaikė esamas kvotas ir dvišalius susitarimus su trečiosiomis šalimis. Pagal Romos sutarties nuostatas didelių dvišalių susitarimų atžvilgiu buvo sudarytas tik vienas nedidelis kontraktas dėl žemės ūkio produkcijos tarp Prancūzijos ir Vokietijos. Kai 1959 m. į Vokietiją buvo uždrausta įvežti olandiškus kiaušinius remiantis taisyklėmis apie jų šviežumo datą, kilo „kiaušinių karas", kuris

[112] Camps, *Europe*, 16; Lindberg, *Political*, 244; Ernst Freisberg, *Die Grüne Hürde Europas. Deutsche Agrarpolitik und EWG* (Cologne, 1965), 132–135, 141–143, 148–150; Gisela Hendriks, „The Creation of the Common Agricultural Policy" (pranešimas skaitytas Oksfordo universitete 1996 m. kovo 22 d.), 16.

olandus privertė atsisakyti ilgalaikių sutarčių ir pritarti centralizuotai BŽŪP[113]. Vokietijos lyderiai, rėmę integraciją, galėjo rinktis tik du variantus: išlaikyti esamą sistemą arba ją keisti tokiomis pat aukštomis europinėmis kainomis. Remiamos kainos negalėjo būti mažesnės, jei nebūtų visiškai kompensuojamas praradimas. Net bendradarbiauti formuojant BŽŪP su aukštomis kainomis buvo įmanoma tik esant tiesioginiams Prancūzijos grasinimams.

Adeanueris siekė savąją vyriausiojo vykdomosios valdžios vadovo galią panaudoti politikai pakreipti labiau link proprancūziškosios, pavyzdžiui, 1958 m. susitikęs su de Gaulle'u Kolombe, jis pažadėjo paramą Prancūzijos veto laisvosios prekybos erdvei. Tačiau net jei ir būtų norėjęs, Adenaueris negalėjo laikytis tikrosios golistinės linijos NATO ir Jungtinių Valstijų atžvilgiu. Konkretūs pasiūlymai sukurstė stiprų pasipriešinimą CDU viduje, taip pat SDP ir FDP partijose; tai ypač išryškėjo tik svarstant Prancūzijos ir Vokietijos sutartį, kurią Budenstagas pataisė papildomomis nuorodomis į EB ir NATO.

Kai 1963 m. balandį Adenauerio įpėdiniu kanclerio poste buvo paskelbtas Erhardas, jis pasirinko Gerhardą Schröderį, atlantistą, savo užsienio reikalų ministru ir toliau tebekvestionavo Prancūzijos bei Vokietijos santykių prioritetą. Labai gali būti, kad tiedu politikai būtų norėję anuliuoti Sutartį ir vietoj jos siekti liberalizuoti LPE arba GATT. Tačiau jiems kelią užkirto Adenaueris ir jo sąjungininkai, tarp jų Franzas Josefas Straussas, įtakingas Bavarijos politikas, kritikavęs Erhardo veiksmus ir kvietęs realiai įgyvendinti Prancūzijos ir Vokietijos sutarties straipsnius dėl politinio bendradarbiavimo, kuriuos Erhardas iš pradžių ignoravo. Erhardo frakcija galiausiai laimėjo lemiamą susidūrimą partijos vykdomajame komitete, tačiau pergalė neleido jam išsižadėti artimų santykių su Prancūzija, įgyvendinti Sutartį dalimis ar grasinti Prancūzijai atnaujinti derybas dėl Britanijos narystės, nors ir jis, ir Schröderis galėjo to labai norėti. Saugumo ir ekonominiai argumentai už integraciją tebebuvo stiprūs, o Erhardas nuolat jautė vidaus spaudimą demonstruoti stiprią užsienio politikos lyderystę šalyje, kurioje integracija išliko populiari. Todėl jis aktyviai rėmė politinį bendradarbiavimą ir nuosekliai dalyvavo vykstančiose EEB derybose dėl žemės ūkio, susietose su poslinkiais GATT Kennedy'o derybų raunde. Todėl ir Adenauerio pasitraukimas, ir Erhardo atėjimas pakeitė tik Vokietijos politikos stilių, bet ne esmę. Schröderis propagavo sektorinių politikų „sinchronizavimo" terminą: „Mes turime kuo greičiau išlyginti Bendrijos veiksmų privalumus ir trūkumus kiekvienoje šalyje

[113] François Duchêne, Edward Szczepanik, and Wilfrid Legg, *New Limits on European Agriculture: Politics and the Common Agricultural Policy* (London, 1985), 27; Robert de Bruin, „Le Pays Bas et l'integration européenne 1957–1967" (Ph. D. diss., Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1978), 426, 486, 497–506, 639–641; Edmund Neville-Rolfe, *The Politics of Agriculture in the European Community* (London, 1984), 206ff.

narėje. Mes negalime imtis diegti išankstinių nuolaidų sistemos, ypač kai tas nuolaidas turi daryti šalys, kurios jau yra padariusios svarbias nuolaidas". Kai kurie žymūs vokiečių veikėjai taip pat tikėjo, kad jei kainų išlyginimas būtų atidėtas ilgesniam laikui, skirtingo lygio infliacija pati išspręstų šią problemą ir priverstų Prancūziją išlyginti savo kainas pagal vyraujantį vokiškų kainų lygį[114].

Tuščios kėdės krizės metu, kuri prasidėjo kaip tik tada, kai Erhardas įtikinamai nugalėjo rinkimuose, jis smarkiai spaudė de Gaulle'į ir galų gale pagrasino jam, jog imsis tartis su britais dėl jų narystės. Bet ir jis negrasino išardyti EB. Tos krizės metu Erhardo vyriausybė organizavo likusį penketą ginti Romos sutarties nuostatas dėl KDB, nepaisant šalto požiūrio į subendrinimą ir perdavimą. Viešai Erhardas ir Schröderis išlaikė deramą vaizdą, bet privačiai abu priešinosi Komisijos siūlymams eiti didesnio centralizavimo link ir, kaip atrodo, buvo linkę pritarti stipresnėms tarpvyriausybinėms procedūroms Taryboje, o ne suteikti kitose srityse vis daugiau galių Komisijai[115]. Daug ką pasako Marjolin'o liudijimas po dešimties metų apie esminę paramą Liuksemburgo kompromisui:

> Kad ir ką tikro bepasakytų [Penketas], norėdamas gauti parlamentų paramą, [jis] norėjo daugumos balsavimo nė kiek ne daugiau negu Prancūzijos vyriausybė (...). Po trylikos ar keturiolikos metų, kai būdamas komisijos, sudarytos Bendrijos institucijų reformai tirti, narys aš turėjau kalbėtis su šalių narių vyriausybių delegacijomis, kurių padaugėjo nuo šešių iki devynių, [nė viena] iš jų nenorėjo atkurti daugumos balsavimą sprendžiant klausimą, kuris bent vienos vyriausybės būtų laikomas esantis esminis. Keletas atstovų paprasčiausiai paprašė, (...) kad vienbalsiškumo taisyklės neturėtų (...) būti reikalaujama, kai svarstomas (...) nepatingos svarbos dalykas[116].

Vokiečiai stengėsi nustatyti stipresnius institucinius įsipareigojimus tose srityse (tarp jų užsienio prekyboje ir konkurencijos politikoje), kuriuose griežtesnis taisyklių laikymasis ir įgyvendinimas atitiko jų interesus.

Netrukus po to, smukus ekonomikai, kilus kariniam skandalui ir nerimstant opozicijai iš vokiečių golistų pusės, Erhardą jo paties partija nuvertė ir pakeitė Kurtu Kiesingeriu, ėmusiu vadovauti CDU ir SDP „didžiajai koalicijai". Nors Kiesingeris buvo CDU spaudos atstovas užsienio politikai Europos

[114] Haas, „Technocracy", 77. Taip pat Willis, *France*, 328–332; Camps, *European*, 8–9, 17; Freisberg, *Grüne*, 132–133, 156–158; Camps, *What*, 47–49, 54; Sabine Lee, „Germany and the First Enlargement Negotiations 1961–1963" (pranešimas skaitytas Oksfordo universitete 1996 m. kovo 22 d.), 16.

[115] Newhouse, *Crisis*, 68.

[116] Marjolin, *Architekt*, 356.

reikalams ir palaikė Prancūzijos bei Vokietijos santykius, Vokietijos politika mažai tepasikeitė, ji ir toliau priešinosi Prancūzijos tikslams, bet tų santykių nutraukti nenorėjo. 1967 m. spalį vokiečiai pasiūlė naują sinchronizavimą: naujų narių priėmimas, EB, EAPB ir Euratomo sutarčių suliejimas ir vidinių procedūrų sustiprinimas. Nepaisant stiprios kritikos Bundestage, ypač iš SDP pusės, antrasis de Gaulle'o veto atkirčio nesulaukė.

Nacionaliniai prioritetai: komercinių interesų pirmumas

Įrodymai aiškiai teigia, kad tuo laikotarpiu vyravo nacionaliniai komerciniai, o ne geopolitiniai interesai. Kaip matėme, pasidalijimas įvairiose srityse vyko pagal panašų principą, verslo grupės skaidėsi pagal santykinį konkurencingumą. Kiekvienoje šalyje, kaip irgi matėme, pagrindiniai argumentai taip pat buvo ekonominiai, o ne geopolitiniai – netgi Prancūzijoje, nors de Gaulle'is savo politiką stengėsi pateisinti geopolitiškai. EB politika labiau atitiko plačią užsienio ekonominę politiką negu politinę-karinę politiką: prekybinės naudos siekis kartais net keldavo grėsmę ten pat esantiems geopolitiniams interesams, tokiems kaip Vakarų aljansas Britanijai bei anglų ir prancūzų aljansas prieš viršvalstybines institucijas. Pagaliau kai kuriuos įprastus argumentus, turinčius liudyti geopolitinių veiksnių svarbą – pažymėkime čia tvirtinimą, kad de Gaulle'is vetavo Britanijos narystę dėl Nasau bylos – paneigia sprendimų priėmimo laikas. Kaip ir numato ekonomikos teorija, nacionalinės pozicijos įvairavo priklausomai nuo svarstomo klausimo, o ne nuo šalies, priklausomai nuo skirtingo nacionalinių gamintojų konkurencingumo, o ne nuo geopolitinių interesų. Prancūzija stipriai rėmė BŽŪP, palaikė vidaus prekybos liberalizavimą, būgštaudama sutiko su išorės muitų liberalizavimu ir priešinosi transporto politikai bei laisvosios prekybos erdvei. Vokietija stipriai rėmė vidaus ir išorės prekybos liberalizavimą, taip pat laisvosios prekybos erdvę, palaikė EB siūlomą konkurencijos politiką, sudarytą pagal jos pačios modelį, priešinosi BŽŪP, jei tik ji nenumatys labai aukštų kainų, ir atmetė transporto politiką. Britanija priešinosi BŽŪP, stipriai rėmė išorinį atvirumą ir atsargiai palaikė vidaus muitų liberalizavimą. Santykinė nacionalinių prioritetų padėtis liko iš esmės stabili, nors laikui bėgant jų intensyvumas kito priklausomai nuo prekybos vienos šakos gaminiais suklestėjimo 6-ąjį ir 7-ąjį dešimtmečius, o Prancūzijos prioritetai keitėsi dar greičiau – reaguodami į de Gaulle'o ekonomikos reformas. Nė viena vyriausybė nepanoro socialinio ar pinigų politikos bendradarbiavimo.

Labiausiai spaudė ūkininkai. Net de Gaulle'o pagrindinis tikslas – viršvalstybinių instuticijų sugriovimas – buvo griežtai pajungtas ekonominiams interesams. Stiprūs ūkininkai buvo ir Vokietijoje, tačiau Adenaueris ir Erhardas savųjų ūkininkų reikalavimus galėjo patenkinti subsidijomis; išlaidos

teko neorganizuotoms grupėms, tokioms kaip mokesčių mokėtojai ir trečiųjų šalių gamintojai, ir ilgą laiką jie kūrė naujas eksporto galimybes. Britanijoje ūkininkai buvo daug silpnesni. Macmillanas buvo pasiruošęs nepaisyti jų abejonių dėl EB, nors galų gale ir jie parėmė narystę labiausiai dėl to, kad tikėjosi EB lygio kainų palaikymo.

Pramonės interesai nustatė platesnius suvaržymus. Vokietijos pramonė palankiai vertino ir LPE, ir EB, taip suteikė Adenaueriui galimybę įgyvendinti proprancūziškąją politiką, kurios Erhardas visiškai negalėjo pakeisti. Britanijos pramonė pasisakė už LPE, bet dėl EB nuomonės skyrėsi. Prancūzijos įmonininkai buvo pasidaliję, bet po devalvavimo tapo entuziastingi vidaus rinkos liberalizavimo šalininkai; kiek sunkiau jie susitaikė su išoriniu atvirumu. De Gaulle'is šiuo klausimu liko griežtesnis. Spręsti greičiau negu to reikalavo verslo grupės Macmillaną, matyt, vertė geopolitinė ideologija, nors ir verslo palaikymas buvo stipresnis negu tikėjosi Macmillanas. Kai tik vyriausybė paskelbė savo politiką, stambesnės ir konkurencingesnės firmos užgrobė iniciatyvą vidaus debatuose. 1961 m. britų pareigūnai vis dar baiminosi žemės ūkio grupių, bet joms rūpėjo ir tai, kad pramonininkų grupės gali nubausti vyriausybę už tai, jog ši nerėmė narystės.

Aš anaiptol neatmetu ir geopolitinių motyvų. Adenauerio nusistatymui rinktis EB, o ne LPE, de Gaulle'o paramai tarpvyriausybinėms institucijoms ir, matyt, Macmillano skubėjimui narystės link, lygiai kaip ir barjerams, su kuriais jis susidūrė siūlydamas į derybas įtraukti branduolinius dalykus, be abejo, įtaką darė geopolitika ir ideologija. Tačiau apskritai geopolitinė ideologija liko antraeilė, nacionaliniuose apskaičiavimuose ji būdavo pasitelkiama tik tada, kai prekybiniai interesai buvo neryškūs, silpni ar netikri. Apskritai galima teigti, kad norint paaiškinti pasirinktas politikas, visada, išskyrus Vokietijos atvejį, pakakdavo ekonominių interesų.

TARPVALSTYBINĖS DERYBOS IR INSTITUCINĖS ALTERNATYVOS

1958–1968 m. EB deryboms būdingi keturi etapai. Jie buvo skirti vidaus ir išorės muitų liberalizavimui; sektorinėms ir reguliavimo politikoms, skirtoms žemės ūkiui, atominei energetikai, transportui ir konkurencijai (antimonopoliniams įstatymams); Britanijos priėmimui bei institucinėms reformoms. Visi to laikotarpio tyrimai beveik vieningai sutaria, kad konsoliduojant BŽŪP, lemiamą vaidmenį vaidino Europos komisijos pareigūnai, tokie kaip Hallsteinas ir Mansholtas. Neofunkcionalistams, komentatoriams ir net skeptikams, tokiems kaip Stanley'is Hoffmannas, 1958–1966 m. laikotarpis reiškė sėkmingos Komisijos entreprenerystės apogėjų; jis būtų tęsęsis ir toliau, jei tik nebūtų

įsikišusi aukštoji golistų politika ir Liuksemburgo kompromisas. Komisija savo lyderiavimą įgyvendino teikdama politikos iniciatyvas, ekspertinę patirtį, tarpininkavimą ir mobilizavimą, kuris „pakėlė bendrąjį interesą“. Tuo laikotarpiu tokia lyderystė buvo būtina sąlyga EB sėkmei.

Istoriniai duomenys vienareikšmiškai atmeta tokį požiūrį. Informacijos ir idėjų buvo daugiau negu pakankamai; niekada nepristigo politinių iniciatyvų, tarpininkų ir socialinės mobilizacijos. Todėl Komisijos viršvalstybinės entreprenerystės apskritai nereikėjo, dažnai ji buvo bergždžia, o kartais net trukdė. Derybos buvo veiksmingos ir be viršvalstybinių institucijų. Komisija pasiekdavo teigiamų rezultatų tik tada, kai ji imdavosi iniciatyvos tose politikos srityse, kurios kildavo iš Prancūzijos ir Vokietijos diskusijų. Kai tik Komisijai nepavykdavo prisiderinti prie prancūzų ir vokiečių bendros nuomonės – o kartais net ir kai jai tai pavykdavo – vyriausybės lengvai imdavosi lyderio vaidmens. Fakto, kad Komisija neturėjo lyderiavimo funkcijos monopolio ir kartais kėlė sau technokratinius ekonominius tikslus, pasekmė buvo tai, jog ji pralaimėjo svarbiausius pasiskirstymo konfliktus. Svarbiausios to meto EB politikos sritys, konkrečiai – uždara, palaikanti aukštas kainas, visa apimanti ir administravimo požiūriu decentralizuota žemės ūkio politika, buvo absoliuti Komisijos tikslų priešybė. Todėl pasiskirstymo rezultatai atspindėjo nacionalinių prioritetų sandarą ir intensyvumą. Tais atvejais, kai vyriausybės aktyviai siekė tam tikrų politikų, kaip, pavyzdžiui, Prancūzija dėl BŽŪP ar Vokietija dėl muitų pramonės gaminiams liberalizavimo, jos siūlė nuolaidas ir kompromisus, kad tai gautų. Grasinimai nepriimti ar pasitraukti buvo veiksmingi tiek, kiek jie buvo įtikimi. Įvairių sričių klausimų jungtys apsiribojo išlošių balansavimu; daugiausia nuolaidų buvo daroma ne tarp sričių, bet konkrečios srities viduje – visiškai taip, kai numato tarpvyriausybinių derybų teorija. Dabar pažvelgsime į derybas, kad pamatytume, kaip ir kodėl buvo ateita prie rezultatų. „Nelabasis“, kaip mėgdavo sakyti Komisijos pirmininkas Walteris Hallsteinas, „slypi detalėse“[117].

Derinant vidaus ir išorės muitų politiką: vienodėjantys interesai ir greitėjimas

Muitų sąjungai pramonės gaminiams sukurti reikėjo pašalinti vidaus muitus, suderinti išorės muitus ir sutarti dėl bendrosios prekybos politikos deryboms su trečiosiomis šalimis. Dėl dviejų pirmųjų didelių ginčų nekilo. Trečiasis klausimas dėl jo keliamų grėsmių Prancūzijos žemės ūkiui buvo kur kas kontroversiškesnis.

[117] Walter Hallstein, *Europe in the Making* (London, 1972), 110.

Vidaus muitų liberalizavimas pagal Sutartyje numatytą nuo dvylikos iki penkiolikos metų tvarkaraštį nekėlė jokių problemų. Komisijos turima pasiūlymų teikimo galia čia mažai ką reiškė; daugelis vyriausybių siūlė sparčiau šalinti vidaus muitus. Tiesioginio pasipriešinimo nebuvo: Vokietija vienašališkai jau tai darė, o Beniliukso šalys jau ir taip turėjo mažus muitus. Įgyvendinusi de Gaulle'o reformas, ir Prancūzija tapo entuziastinga šalininke, kartu su tuo eidama toliau negu reikalavo Sutartis šalinant kvotas – iš dalies dėl to, kad siekė pasinaudoti galimybe pasipelnyti, iš dalies todėl, kad tai vedė į šalį nuo LPE. Nepaisant to, Prancūzija siekė pasinaudoti Vokietijos reiškiamu ypač stipriu liberalizavimo palaikymu užsitikrinti BŽŪP. Todėl Komisijos siūlymas pasirašyti teisiškai įpareigojantį susitarimą sukurti Bendrąją rinką iki 1966 m. buvo atmestas, vietoj jo paremtas Prancūzijos pasiūlymas, pagal kurį dvejais metais paspartintas, palyginti su ankstesniu tvarkaraščiu, tos rinkos įkūrimas siejamas su BŽŪP priėmimu. Reaguodama į tai, Komisija atsisakė savo ankstesnės pozicijos ir sutiko su prancūzų pasiūlymu: pirmoje fazėje vidaus muitų tarifai mažinami 50 proc., o ne 30 proc., kaip buvo numatyta Sutartyje, o bendrasis išorės muitų tarifas įvedamas 1960 m., šešiais mėnesiais anksčiau negu planuota. Šalys narės pridėjo olandų pasiūlytą išorės muitų sumažinimą dar 20 proc. 1960 m. gegužę Ministrų Taryba patvirtino visą šį paketą; kiekviena Šešeto valstybė įvykdė susitarimą net vykstant 1965 m. krizei. Paskutinieji muitai išnyko 1968 m. liepos 1 d., aštuoniolika mėnesių anksčiau negu buvo įsipareigota pagal Sutartį[118].

Pagal Romos sutartį bendrasis išorės muitų tarifų lygis 85 proc. importo iš trečiųjų šalių buvo nustatytas paprasčiausiai kaip Vokietijos, Prancūzijos, Italijos ir Beniliukso tarifų vidurkis. Likusių 15 proc. importo pozicijos buvo įrašytos išimčių iš to suvidurkinimo procedūros sąraše, vadinamajame G sąraše; netrukus jį papildė dar 114 naujų pavadinimų. Prancūzija ir Italija, apskritai paėmus, siekė padidinti muitus G sąrašo prekėms, tuo tarpu Vokietija, Olandija ir Komisija buvo linkusios tuos muitus mažinti, ypač tarpinio naudojimo prekėms bei žaliavoms. Abi pusės turėjo motyvų ieškoti kompromiso: Prancūzija – užkirsti kelią galimai LPE, Vokietija – dalyvauti GATT derybose.

[118] Lindberg, *Political*, 167–205; Wolfram Hanrieder, *West German Foreign Policy, 1949–1963: International Pressure and Domestic Response* (Stanford, 1967), 167; Hans von der Groeben, *The European Community: The Formative Years* (Luxembourg, 1987), 102. Toji muitų mažinimo sparta kartais priskiriama Sutartyje tiksliai apibrėžtiems terminams ir joje apibėžtai politikai; vargu ar tai pagrįsta nuomonė, kadangi taip pat konkrečiai buvo apibrėžtos ir nuostatos dėl apsaugos išlygų, išimčių bei atidėliojimų, ir faktiškai Sutarties rengėjai tikėjosi, kad jomis bus pasinaudota.

Vyriausybių stipriai spaudžiama Komisija veikė sparčiai: jau 1959 m. sausį sušaukė nacionalinių ekspertų susitikimą, surinko informaciją apie visų šalių narių muitų tarifus ir pasiūlė derybų tvarką. Šioje srityje ji neturėjo pasiūlymo teisės ir jai buvo leista pirmininkauti tik su ta specialia sąlyga, kad ji pripažįsta, jog atsakomybė už derybas ir sprendimus visiškai atitenka nacionalinėms vyriausybėms. Net ir toks kuklus Komisijos vaidmuo pasirodė esąs neveiksmingas. Atėjus 1959 m. gruodžiui, buvo susitarta tik dėl dvidešimt devynių gaminių. Prancūzija ir kitos šalys atmetė Komisijos siūlymą uždaryti G sąrašą ir vienodai sumažinti visų prekių muitus, o toliau vesti derybas pavedė Ministrų Tarybai. Per tris mėnesius Taryba susitarė beveik dėl visų likusių darbotvarkės klausimų. Pirmajame posėdyje Komisija nurodė kai kurias prekes, dėl kurių lengviau nuspręsti; po to posėdžiai jau būdavo rengiami šalių narių tarpvyriausybiniame Nuolatinių atstovų komitete (COREPER). Dėl itin delikačių klausimų nuspręsdavo nacionalinių vyriausybių ministrai posėdžiaudami be savo šalių pareigūnų. Ginčytinais klausimais paprastai būdavo susitariama pritariant aukštesniajam visos EEB apsaugos laipsniui arba nustatant išimtis[119].

Kaip numatyta Sutarties straipsniuose, bendrųjų muitų tarifų trečiosioms šalims egzistavimas reikalavo ir bendros politikos, kuria remiantis būtų galima vesti daugiašales derybas dėl muitų mažinimo. Čia nacionaliniai prioritetai kirtosi smarkiau. Tiesą sakant, iš pradžių Prancūzija norėjo greitai suformuoti bendrąją politiką, kad galėtų užkirsti kelią Erhardui pradėti derybas su ELPA, ir Adenaueris tam pritarė. Tačiau, kai de Gaulle'is vetavo LPE, poreikis tartis su GATT sustiprėjo – nes šis klausimas kėlė rimtą pavojų prancūzų žemės ūkio politikai, ypač kad BŽŪP buvo tik pusiau įgyvendinta. Todėl Prancūzija ėmė kelti daugiau reikalavimų. Ji ir Olandija sustabdė EB mandatą GATT derybų Kennedy'o raundui, kad išgautų iš Vokietijos nuolaidų dėl BŽŪP; 1963 m. viduryje Erhardo vyriausybė pati perėmė šitą jungtį ir nukalė jai nevykusį „sinchronizavimo" pavadinimą. Kiti kalbėjo apie „paketinius susitarimus", kuriuose kas nors būtų kiekvienai šaliai. Komisija (nepaisant priešingų neofunkcionalistų tvirtinimų) iš pradžių nesutiko su tokiomis jungtimis, tačiau buvo priversta nusileisti. Tik 1966 m., kai buvo susitarta dėl žemės ūkio produkcijos kainų ir pramonė jau buvo nemažai modernizuota, taip pat išsaugotas vienbalsis balsavimas, saugantis BŽŪP,

[119] Camps, *What*, 16–20, 38–39; Lindberg, *Political*, 215; Thomas Rhenisch, „Die Deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" (diss., EUI, 1994), 236–237; Lindberg, *Political*, 197, 206, 212–217. Nemažai ligi tol buvusių nacionalinių kvotų buvo išsaugota, dėl to jos – tarp jų Italijos ir Prancūzijos kiekybiniai apribojimai japoniškų automobilių importui – liko iki pat 9-ojo dešimtmečio pabaigos.

Prancūzija pagaliau sutiko, kad EB rimtai derėtųsi Kennedy'o raunde, ir po metų su trupučiu derybos buvo baigtos[120].

Vykstant GATT deryboms, Komisija, Ženevoje atstovaujanti EB, kelis-kart siekė didesnės autonomijos – ją rėmė Vokietija, nes matė, jog yra lais-vosios prekybos šalininkė. Prancūzija, priešingai, stengėsi išlaikyti griežtą šalių narių kontrolę „išimčių" sąrašui (jame buvo prekės, kurioms turėjo būti gautos išimtys iš bendrojo muitų mažinimo arba dėl kurių GATT būtų susi-tarta individualiai) ir Komisijos derybų Ženevoje mandato apibrėžimui. Nors galiausiai Prancūzija sutiko su trumpu tų išimčių sąrašu, kaip susitarimo su Vokietija dėl BŽŪP, ji tebereikalavo tokio mandato, kuris Komisijai teiktų tik nedidelę veiksmų laisvę. Dėl to Komisijai dažnai tekdavo laukti būtino jos mandato atnaujinimo ar persvarstymo, o ją pačią derybų metu kruopš-čiai prižiūrėjo 113 komitetas – vyriausybinis priežiūros komitetas, veikian-tis vienbalsiškumo pagrindais. Prancūzų politika buvo sėkminga: pramonės gaminių muitų liberalizavimas buvo labai platus, tuo tarpu žemės ūkis liko sritis, kurioje JAV pareigūnai manė, kad Kennedy'o raundas patyrė nesėk-mę. Vėliau 7-ajame dešimtmetyje EB pradėjo derėtis dėl dar didesnio pra-monės gaminių muitų sumažinimo su septyniomis ELPA valstybėmis. Kaip pastebėjo *Economist*, prekyboje pramonės gaminiais Bendroji rinka 8-ojo dešimtmečio pradžioje atrodė „veikiau kaip santykinai laisvai prekiaujanti profesoriaus Erhardo Vokietija negu kaip (...) protekcionistinė Prancūzija ar Italija laikais iki Bendrosios rinkos". Tačiau žemės ūkio, kurį dabar aptarsi-me, apsauga liko didelė[121].

Bendroji žemės ūkio politika: Komisija „visiškai pralaimi"

Nors nacionaliniai prioritetai dėl pramonės gaminių muitų pašalinimo Šešeto grupėje labai suartėjo ir leido netrikdomai derėtis, tačiau dėl BŽŪP buvo kur kas prieštaringesni. Todėl 7-ajame dešimtmetyje BŽŪP užėmė di-džiąją derybų laiko dalį Taryboje ir jų pabaigoje pareikalavo 95 proc. EB išlaidų. Prireikė penkerių metų, kad būtų susitarta dėl bendros struktūros, ir

[120] Lindberg, *Political*, 196–197; Hallstein, *Uniting*, 66; Camps, *What*, 5–6, 16–20, 32–34, 64, 69–71; Freisberg, *Grüne*, 120; von der Groeben, *European*, 99; Willis, *France*, 337.

[121] David Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the Commission of the EEC* (London, 1970), 170, taip pat 178, 191–197; Prate, *Batailles*, 222–223. Išskirtiniai autonomijos momentai buvo nežymūs. Baigiantis deryboms, Komisijos atstovas, kaip galima spręsti, ėmėsi iniciatyvos chemikalų, pagalbos maisto produktais, tabako muitų bei apsirūpinimo sava žemės ūkio produkcija bei dar keletu klausimų. Daugumą, nors ne visus, suderėjimų Taryba vėliau patvirtino.

nuo septynerių iki dvylikos, priklausomai nuo produkcijos rūšies – kad būtų nustatytos konkrečios kainos ir finansavimo tvarka.

Derybos truko ilgai, nes šalių narių vyriausybės labai nesutarė – tos pačios, kurios Sutarties rengėjams neleido tiksliau apibrėžti jos nuostatų dėl BŽŪP. 1958 m. dar toli gražu nebuvo aišku, ar BŽŪP išvis atsiras, juolab nebuvo aiški galima jos forma. Sutartis nustatė, kad šalys narės įves laisvąją prekybą, apsaugą nuo trečiųjų šalių, centralizuotus finansinius asignavimus bei suderins nacionalines palaikomas kainas. Kintamosios rinkliavos – muitai, apskaičiuojami kaip einamųjų pasaulio rinkos kainų ir apibrėžtos minimalios kainos skirtumas – žemės ūkio produkcijos importui į Bendriją bei atitinkama eksporto subsidijų struktūra, leidžianti Europos ūkininkams eksportuoti produkciją pasaulio rinkos kainomis, susietų BŽŪP su pasaulio rinkomis. „Rinkos organizavimas" EEB privalėtų užtikrinti techninę pagalbą, padėti laikyti atsargas, reguliuoti importą ir eksportą, ir, svarbiausia, prižiūrėti „minimalių kainų sistemą".

Tačiau Sutarties nuostatos liko nekonkrečios. Šešetą skaidė penki svarbūs klausimai: ar išvis reikalinga vieninga sistema; kainų lygis; aprėpties mastas; paskatos struktūriniams pokyčiams ir ar pavesti centralizuotą priežiūrą ir įgyvendinimą Komisijai. Rinkos organizavimas galėjo likti kaip minimalus taisyklių rinkinys, nustatantis bendrą kainą ilgalaikėms produkcijos tiekimo sutartims, kaip buvo numatyta pereinamajam laikotarpiui. Jei tokia baigtis būtų išplėsta didelei Europoje gaminamos pirminės produkcijos daliai, ji galėjo visai gerai patenkinti svarbiausius tokios politikos naudos gavėjus – Prancūziją ir Olandiją. Arba BŽŪP galėjo tapti centralizuota Europos masto organizacija, nustatančia žemas kainas, minimalios aprėpties ir skatinančia struktūrinius pokyčius, tuo pačiu metu suteikiančia Komisijai esmines sprendimų priėmimo galias, kaip ir siūlė pati Komisija. Arba ji galėjo tapti sistema, koordinuojančia tarpvyriausybines kainas ir liberalizavimą esant decentralizuotoms nacionalinėms politikoms su aukštomis kainomis, plačia aprėptimi, bendru finansavimu, tačiau painiu tarpvyriausybiniu sprendimų priėmimu, tai galų gale ir tapo realybe. Analogiškai neaiškus liko nacionalinės kvotų ir subsidijų politikos vaidmuo: ar ją turi visiškai perimti naujoji sistema? Paskutinis ir svarbiausias žingsnis buvo nustatyti atskirų produkcijos rūšių remiamas kainas: tarp Šešeto šalių tos kainos skyrėsi 30–50 proc., todėl kainų nustatymas vieniems gamintojams reikštų klestėjimą, kitiems žlugimą.

Kitaip negu vidaus muitų sumažinimo atveju, visi šie klausimai turėjo būti išspręsti vienbalsiai ir Komisijai neturint teisės teikti pasiūlymus. Tokia tvarka nenuolaidžioms vyriausybėms suteikė labai tvirtą padėtį. Klausimai padalijo šalių narių vyriausybes į tris grupes. Pirmoje buvo Italija, įsitikinusi savo vaisių ir daržovių gamintojų konkurencingumu, ir Olandija su savo efektyvia aukštos pridėtinės vertės produkcija. Abi buvo liberalistinės: pasisakė

už greitą liberalizavimą, netgi dar iki suderinant kainas ir sumažinant jų paramą, už ribotą aprėptį, nedidelę išorės apsaugą, struktūrinius pokyčius neproduktyviems gamintojams eliminuoti ir valdžios sutelkimą Komisijos rankose. Vokietija ir Belgija buvo protekcionistinės: abi šalys mažai eksportavo ir priešinosi bet kokiam liberalizavimui, kol nebus suderintos pagrindinės sąlygos, abi norėjo išlaikyti veiksmų laisvę sudarant dvišales sutartis. Jei vis dėlto bus susitarta liberalizuoti, tai jį turi lydėti aukštos remiamos kainos ir decentralizuota, nedidelių struktūrinių pokyčių politika bei lankstus administravimas. Prancūzija, kurioje buvo beveik 50 proc. visos Šešeto ariamos žemės, atsidūrė tų dviejų grupių viduryje: ji reikalavo prioritetinio patekimo į Vokietijos žemės ūkio produkcijos rinką ir vidutiniškai aukštų kainų bei išorinės apsaugos[122]. Ji siekė vidutinių kainų ir dosnaus eksporto rėmimo. Prancūzija pasisakė už minimalų centralizavimo lygį, būtiną įpareigoti kitus; jai būtų pakakę ir ilgalaikių sutarčių bei išorės prekybos politikos kontrolės. Visos šalys buvo nusiteikusios išlaikyti nacionalinę veiksmų laisvę papildomų subsidijų srityje, nes subsidijos leido išsaugoti korporacinius vyriausybių ir nacionalinių ūkininkų grupių santykius.

Komisija nedvejodama parėmė liberalią olandų ir italų poziciją. Sicco Mansholtas, EB įgaliotinis žemės ūkiui 1958–1970 m., o prieš tai – Olandijos žemės ūkio ministras, teikė pirmenybę sistemai, kuri būtų palanki vartotojams ir efektyviems gamintojams bei atvira išorės pasauliui. (Tokios pat pozicijos derybų dėl Sutarties metu laikėsi Jeano Monnet bendradarbis Pierre'as Uri.) Jis energingai kritikavo esamas „vienašales" sistemas, „remiančias kainas ir rinkas, [kurios] lengva ranka remia perprodukciją". Jis nuolat pabrėždavo išskirtinę atviros rinkos jėgomis besiremiančios politikos svarbą, kai „gamybos sąnaudų mažinimas yra (...) *esminis veiksnys*", neleidžiantis kauptis perprodukcijai, kuri apsunkina sistemą nereikalingomis išlaidomis[123]. Pasiūlą ir paklausą turi reguliuoti rinkos kainos, o valstybės kišimasis turi būti tik laikina apsauga nuo nepalankių rinkos sąlygų. Mansholtas tikėjo, kad tokia baigtis būtų galima tik, jei šalių narių galimybės keistis abipusėmis

[122] Tačiau vėliau, 7-ojo dešimtmečio pabaigoje, nelauktai spartus ekonomikos augimas pavertė Italiją tikra bendro fondo grūdų importuotoja ir tikra skolininke, tuo tarpu jos lyginamasis pranašumas vaisių ir daržovių auginimo srityje nepasireiškė kiek tikėtasi. Todėl Italijos prioritetai pasikeitė: po 1963 m., kai buvo aptarinėjamos kainos ir finansai, jos vyriausybė ėmė reikalauti labiau intervencionistinės politikos jos lyginamojo pranašumo srityse, tarp jų ir anksčiau nereglamentuojamą produkciją, pavyzdžiui, alyvuoges.

[123] Joan Pearce, „The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests", in Helen Wallace, William Wallace, and Carole Webb, eds., *Policy-Making in the European Community*, 2d ed. (Chichester, 1983), 149; taip pat Lindberg, *Political*, 243, 264; Institut, *De Gaulle*, 5:180.

nuolaidomis ir palaikymais būtų apribotos, dėl to jis siūlė griežtai apriboti nepriklausomai nuo Komisijos teikiamas subsidijas.

Tačiau viskas baigėsi priešingai: buvo įkurta sistema, kuriai būdingos aukštos palaikomosios kainos ir apsauga nuo išorės beveik tolygi Vokietijos lygiui, plati apimtis (apėmė iki 95 proc. EB žemės ūkio produkcijos), menkos paskatos keisti struktūrą ir decentralizuota, Tarybos atliekama kontrolė. Žemės ūkis, kuriame ūkininkų grupės turėjo nepaprastai aktyviai reiškiamus prioritetus ir dominavo priimant vidaus sprendimus, įrodė esąs priešiškai nusiteikęs racionalizavimui ir nors bent kiek platesnėms jungtims su tuo, ko taip siekė Komisija. Šis sektorius buvo pribrendęs abipusiam tarpvyriausybiniam paslaugų keitimuisi, kuriuo nacionalinės žemės ūkio ministerijos siekė išvengti sukelti išlaidas viena kitai. Pastangoms sukurti BŽŪP vadovavo tie, kurie labiausiai norėjo tokios politikos – pirmiausia Prancūzija ir Olandija; vargu ar savo rinkos apsauga mažiau buvo suinteresuota ir Vokietija. Todėl, kaip ir numato tarpvyriausybinė teorija, Komisija atliko aktyvų vaidmenį derybose, bet ji nebuvo vienintelė svarbios informacijos ar idėjų pateikėja. Jos politinės iniciatyvos, ekspertinė patirtis, tarpininkavimas ir mobilizavimas buvo neveiksmingi ar nereikalingi, ne sykį, o kartais gal apskritai kenksmingi. Tas funkcijas galėjo atlikti ir, kai tik interesai to reikalavo, iš tikrųjų atliko vyriausybės. Todėl ta BŽŪP, kuri realiai atsirado, buvo Mansholto ir Komisijos trokštamos politikos veidrodinis atspindys.

Pats procesas buvo lėtas. Pradinės Komisijos ir nacionalinių vyriausybių pastangos įkurti BŽŪP žlugo. Konferencija Stresoje 1958 m. liepą, kurioje dalyvavo nacionalinės žemės ūkio pareigūnų ir interesų grupių atstovų delegacijos, leido Komisijai pateikti pranešimą, kuris rėmėsi Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos žemės ūkio ministrų pirmininkaujamomis diskusijomis. Du Komisijos pasiūlymai ir garsusis Mansholto apeliavimas siekti geresnės pusiausvyros tarp žemės ūkio ir vartotojų interesų tiktai paskatino nacionalinių pozicijų pakartojimą ir baigiamąją rezoliuciją, kurioje iš naujo buvo surašyti prieštaringi pačios Sutarties tikslai – išsaugoti šeimų ūkį, didinti kapitalo ir darbo žemės ūkyje grąžą, plėtoti prekybą ir išlaikyti pusiausvyrą tarp pasiūlos bei paklausos[124].

Nuo 1960 m. olandams ir prancūzams liko vis mažiau iliuzijų dėl pereinamojo pobūdžio priemonių sudarant dvišales ilgalaikes sutartis su Vokietija dėl kviečių, cukraus, kiaušinių ir pieno produktų pardavimo palaikomosiomis kainomis. Gali būti, jog tokia tvarka ir galėjo tapti nuolatine, jei ji įgyvendintų svarbiausius nacionalinius tikslus, bet Vokietijos žemės ūkio pareigūnai iki

[124] Michael Tracy, „The Spirit of Stress", *European Review of Agricultural Economics* 21 (Autumn 1994), 357–361.

galo pasinaudojo savo veiksmų laisve kliudyti dvišaliams susitarimams su EB narėmis, o kartu išsaugojo tokius susitarimus su ne narėmis, tokiomis kaip Danija. Prancūzija ir Olandija padarė išvadą, kad dvišalis derinimas dalimis reikalautų smulkmeniškų derybų, kurios tęstųsi daug ilgiau negu Sutartyje numatyti dvylika metų, ir išsaugotų daugybę galimybių netiesioginiam protekcionizmui. Todėl 1960 m. gegužę abi šalys paskelbė, kad bet koks sprendimas greičiau liberalizuoti pramonės gaminių muitus nuo šiol turi būti susietas su tvirta BŽŪP įkūrimo darbotvarke ir pradedamas nuo dvišalių kvotų trečiosioms šalims pakeitimo rinkliavomis. Kilus tiesioginio vetavimo grėsmei, Taryba nurodė Komisijai pateikti pasiūlymus, kaip ir numatoma Sutartyje, labiau centralizuotai sistemai kurti[125].

Po daugybės susitikimų su nacionalinių vyriausybių ir interesų grupių ekspertais Komisija pateikė 300 puslapių dokumentą, žinomą kaip Mansholto planas. Jame buvo pasiūlyta kintamų rinkliavų ir remiamų kainų sistema, kaip ir įpareigojo Sutartis. Paties Mansholto indėlis buvo kontroversiškesnis. Jis tikino, kad efektyvioje, vartotojų labui veikiančioje BŽŪP turi būti griežti apribojimai ir centralizuota nesuvaržyta Komisijos valdžia, užkertanti kelią abipusiam paslaugų keitimuisi tarp šalių narių. Esant tokiai tvarkai, Taryba, sprendžianti remiantis KDB, galėtų tvirtinti tik plačius *kriterijus* kainų rėmimui ir kintamoms rinkliavoms, kurias nustatinėtų Komisija, keičianti savo sprendimus tik esant vienbalsiam Tarybos veto. Kiekvienos produkcijos rūšies rinka turėtų pati save finansuoti ir patys ūkininkai privalėtų mokėti už bet kurios produkcijos rūšies pertekliaus realizavimą. Taip būtų reguliuojamas tik ribotas produkcijos kiekis (apie 65 proc. visos Bendrijos žemės ūkio gamybos apimties) ir daugelio tos produkcijos gaminių kainos negalėtų būti remiamos. Galų gale Komisija administruotų sistemą, kuri pakeistų nacionalinių ūkininkų grupių ir jų vyriausybių tiesioginę korporacinę sąveiką. Komisija taip pat administruotų struktūrinių reformų programą – Mansholtas siūlė tam tikslui skirti trečdalį visų EB išteklių žemės ūkiui, – kuri padėtų mažesniems, technologiškai atsiliekantiems, didelių sąnaudų gamintojams atsisakyti žemdirbystės ir taip padidinti sektoriaus produktyvumą. Tokia programa turėtų perimti visas nacionalines subsidijas žemės ūkiui[126].

Žemės ūkio ministrų skatinamos nacionalinės vyriausybės akimoju atmetė Mansholto planą ir dar kartą patvirtino savo kolektyvinę valdžią. Jos sudarė Specialųjį žemės ūkio komitetą žemės ūkio ministerijoms Taryboje atstovau-

[125] Von der Groeben, *European*, 70–80; Lindberg, *Political*, 247, 271; Freisberg, *Grüne*, 64–66.

[126] Von der Groeben, *European*, 76–77, 201; Neville-Rolfe, *Politics* 2, 212–213; Lindberg, *Political*, 240–242.

ti. 1965 m. gruodį, po to, kai Prancūzijos ir Olandija dar kartą patvirtino, jog yra jungtis tarp pasiūlymų kvotas keisti į rinkliavas ir pažangos GATT, Taryba pritarė Specialiojo komiteto pranešimui, kuris pateikė pataisytą Komisijos bendrojo siūlymo kurti sistemą variantą, bet ignoravo Mansholto pasiūlymus dėl kontrolės suteikimo Komisijai ir liberalesnės politikos. Vyriausybės ėmė nustatinėti savus sprendimų terminus ir kurti klausimų jungtis ignoruodamos Komisijos spaudimą[127].

Taryba pirmiausia paprašė, kad naujoji Komisija pateiktų pasiūlymus konkrečioms produkcijos rūšims. Po to Vokietija trejus metus nuolat susilaikydavo nuo paramos konkretesnėms atskirų produkcijos rūšių programoms, tuo tarpu Prancūzija ir Olandija atsakydavo grasinimais sujaukti prekybos pramonės gaminiais liberalizavimą, jei BŽŪP įgyvendinimas imtų strigti. Kiekvienąkart, kai artėdavo laikas priimti sprendimą dėl BŽŪP įgyvendinimo, vyriausybės imdavo eskaluoti grasinimus. Iš pradžių prancūzai ir olandai grasino blokuoti susitarimą dėl muitų tarifų sumažinimo 10 proc., vėliau vetuoti perėjimą prie antrojo pereinamojo laikotarpio etapo, sukliudyti muitų pramonės gaminiams panaikinimui, nepatvirtinti derybinio mandato GATT Kennedy'o raundo deryboms ir galų gale, Prancūzijos atveju, visai pasitraukti iš EB – ir visa tai pasiekė viršūnę, kai 1963 m. gruodį Prancūzijos žemės ūkio ministras Pisani išėjo iš derybų pasiskundęs dėl Vokietijos užsispyrimo išlaikyti dvišales kvotas[128].

Vokietija traukėsi lėtai, kiekvienąkart išpešdama kažką mainais. Visi žinojo, kad pagrindinės pokyčių sąnaudų dalies užkrovimas vokiečių žemės ūkiui būtų rinkiminė savižudybė; todėl Vokietijos vyriausybės grasinimai vetuoti buvo įtikimi. 1962 m. sausio 14 d., po tų pagarsėjusių Hallsteino apibūdintų „137 valandų diskusijų su dar 214 valandų pakomitečiuose; 582 000 puslapių dokumentų; 3 širdies smūgių" Vokietija sutiko su BŽŪP įsigaliojimu. Dviem savaitėms laikrodis buvo „sustabdytas", kad susitarimo pabaiga sutaptų su procesui baigti numatyta simboline 1961 m. gruodžio 31 diena. Komisija rimtesnių naujų pasiūlymų nepateikė, bet pagelbėjo pateikusi kelis kompromisus derinant nacionalines pozicijas[129]. 1963 m. balandį Vokietija BŽŪP pažangą susiejo su Komisijos mandatu Kennedy'o raundui. Po metų Vokietija gavo septynerių su puse metų – artimą jos reikalautiems aštuoneriems metams – pereinamąjį laikotarpį mainais už pritarimą Prancūzijos

[127] Hallstein, *Europe*, 65.

[128] Lindberg, *Political*, 234, 251; Alfred Müller-Armack, *Auf dem Wege nach Europe: Errinerungen und Ausblicke* (Tübingen, 1971), 231; von der Groeben, *European*, 101; Neville-Rolfe, *Politics*, 210.

[129] Neville-Rolfe, *Politics*, 218; Camps, *What*, 23; Lindberg, *Political*, 273; Willis, *France*, 288–290.

siūlymui Vokietijos apsaugos nuo trečiųjų šalių priemones ir kvotas pakeisti rinkliavomis[130]. Galų gale Vokietija sutiko, kad būtų steigiamas žemės ūkio fondas šiek tiek subsidijuoti perteklinės produkcijos eksportą į trečiąsias šalis, o Prancūzija sutiko, kad Vokietijai iki 1970 m. būtų leista teikti tiesiogines subsidijas ūkiams. Mainais už visa tai toliau buvo sparčiai tęsiamas muitų pramonės gaminiams panaikinimas, o Komisijai pagaliau buvo leista pradėti ruoštis Kennedy'o raundui.

Kai bendroji BŽŪP struktūra buvo baigta, šalių narių vyriausybės toliau jau nebegalėjo atidėlioti pačių svarbiausių, kaip mena vienas Komisijos narys, sprendimų, tiesiogiai kuriančių santykinį ūkininkų klestėjimą įvairiose valstybėse – remiamų kainų dydžio nustatymo. Finansavimo priemonės buvo ne tokios kontroversiškos, nes mokesčių mokėtojai nebuvo taip organizuoti kaip ūkininkai[131]. Pradinis 1962 m. Komisijos teiktas siūlymas siekė suderinti grūdų kainas, kuriomis būtų grindžiamos kitų produkcijos rūšių bazinės kainos, kaip nacionalinių kainų aritmetinis vidurkis, taip kviečių kaina susidarytų maždaug 395 DM/t – pagal tokią schemą, kaip jau matėme, vokiečių ūkininkai netektų gerokai daugiau kaip 1 mlrd. markių kasmet. Atsakydama į besitęsiantį Vokietijos delsimą, Komisija 1962 m. lapkritį labai nenoriai taisė savo siūlymus ir dabar pateikė kviečių kainą Belgijoje 425 DM/t – kaip EB santykinai didelę – bei sutiko su vieno nacionalinių ekspertų komiteto rekomendacija suteikti dosnią laikiną paramą Vokietijos ūkininkams. Erhardo vyriausybė ir toliau priešinosi, per pirmuosius du 1964 m. mėnesius dukart nurodė technines detales ir rėmėsi Sutarties apsaugos išlygomis žemės ūkio srityje, bet sulaukė tik savo prieštaravimų užblokavimo Komisijoje, kurį kvalifikuota balsų dauguma parėmė ir Taryba.

Dėl dažnų ginčų vyriausybių nebuvo įmanoma paskubinti. Kai Komisija bandė prastumti sprendimą ir toliau nedaryti nuolaidų dėl savo pasiūlymų, retai pasitaikančiu vienbalsiu sprendimu Taryba visiškai atmetė tuos pasiūlymus ir atidėjo tolesnį kainų svarstymą. Komisija energingai protestavo, tačiau į jos telegramas niekas neatsakinėjo[132]. 1964 m. spalį Komisija pateikė kuklesnius pasiūlymus ir Belgijos užsienio reikalų ministras Paulas Henry'is Spaakas ėmėsi de Gaulle'o ir Erhardo tarpininko vaidmens. De Gaulle'is siekė pasinaudoti Erhardo silpna padėtimi Adenauerio ir Strausso CDU bei CSU frakcijų atžvilgiu ir bet kokį politinį bendradarbiavimą susiejo su žemės

[130] Freisberg, *Grüne*, 102,105,108; Lindberg, *Political*, 246–250; 274–276, 278; Camps, *What*, 20–21, 24.

[131] Jean-François Deniau, *The Common Market: Its Structure and Purpose*, 3d ed. (London, 1962), 133–135; Camps, *Europe*, 23; Freisberg, *Grüne*, 130.

[132] Camps, *What*, 47–54; Freisberg, *Grüne*, 132–133, 141–158.

ūkiu. (Ši stebėtina vaidmens kaita, palyginti su tuo, kas buvo prieš metus, kai Prancūzija reikalavo politinio bendradarbiavimo, dar kartą patvirtina veikiau simbolinį, o ne rimtą geopolitinių pasiūlymų pobūdį; tie pasiūlymai buvo pakeisti, kai to prireikė norint gauti vidaus paramą ir siekti ekonominių tikslų.) Tačiau, kai Erhardas nugalėjo CDU vidaus golistų frakciją ir sutvirtino savo padėtį, de Gaulle'is ir prancūzų pareigūnai pakartojo savo grasinimus išeiti iš EB. Vienas vokiečių pareigūnas prisimena, kad niekas iš vyriausybės nemanė, jog kompromisai būtent dėl kviečių kainų daromi atsižvelgiant į „Vokietijos interesus" arba kad prancūzų grasinimai pasitraukti yra visiškai įtikimi. Tačiau tokia taktika buvo veiksminga, nes vokiečių pareigūnai baiminosi, jog de Gaulle'is gali pasielgti „ekonomiškai neracionaliai"[133].

1964 m. lapkričio viduryje Erhardas pagaliau sutiko su 425 DM/t kaina – gerokai didesne negu buvo Vokietijoje ir Belgijoje – mainais į tiesioginę paramą pereinamuoju laikotarpiu, pirmaisiais metais siekiančią 560 mln. DM, bei specialų leidimą išlaikyti nacionalines kainas iki pat pereinamojo laikotarpio pabaigos. Vokietijos ūkininkams Erhardas pažadėjo papildomus 840 mln. DM 1965 m. ir 1,1 mlrd. 1966 m. Tokia parama daugiau negu kompensavo praradimus vidutinės trukmės laikotarpiu. Vokiečiams reikalaujant, o prancūzams nesipriešinant, neformaliai buvo sutarta ateityje nekeisti žemės ūkio produkcijos kainų kvalifikuota balsų dauguma, kaip reikalavo Sutartis. Pirmoji pagal BŽŪP sukurta visiškai funkcionuojanti rinkos organizacija ėmė veikti[134].

Kviečių kainos, nors santykinai aukštos, buvo gana saikingos, palyginti su kitų produkcijos rūšių kainomis. Grūdų kainų sumažinimas 9 proc., išreikalautas iš Vokietijos – bet ne iš vokiečių ūkininkų, nes jie gavo dosnią kompensaciją – buvo daugiau negu atitaisytas aukštomis kainomis, vėliau nustatytomis gyvulininkystės produkcijai, kuri sudarė 80 proc. visos Vokietijos žemės ūkio produkcijos. Nepaisant atkaklaus Komisijos pasipriešinimo, pieno kaina, kuria ypač buvo suinteresuota Vokietija ir Olandija, buvo nustatyta truputį didesnė už Vokietijos lygį ir gerus 30 proc. didesnė negu jo kaina Prancūzijoje ir Olandijoje. Panaši aukšta buvo ir jautienos kaina, nevaržoma pertekliaus susidarymo EEB grėsmės. Tokie rezultatai vokiečių ūkininkams buvo dvigubai naudingi,

[133] Freisberg, *Grüne*, 163, taip pat 163–168; Camps, *What*, 58; Bruin, *Pays-Bas*, 629, 652ff; Fritz Neef, „Entscheidung fur Europa", in Gerhard Schroeder, Alfred Müller-Armack, and Karl Hohmann, eds., *Ludwig Erhard: Beitrage zu seiner politischen Biographie* (Frankfurt, 1972), 337–342.

[134] Savo paties vėlyvo meto sprendimą Erhardas padarė gruodžio13 d. vakare; tas faktas buvo plačiai aptariamas kaip atspindintis požiūrį, jog visa rinka jam buvo svarbiau už BŽŪP ir kad be šio susitarimo EB galėjo žlugti. Neef, „Entscheidung"; Neville-Rolfe, *Politics*, 227–228; Hermann Höcherl, „Ludwig Erhard – ein Agrarpolitiker wider Willen", in Schroeder et al., *Ludwig*, 123; Freisberg, *Grüne*, 180–187, 195.

nes pašarų (kviečių) kainos mažėjo, o Vokietijos vyriausybė jau seniai bandė perorientuoti ūkininkus nuo kviečių prie didesnę pridėtinę vertę teikiančios produkcijos. Tokius pokyčius taip pat mielai sutiko ir Prancūzija, kur de Gaulle'is ką tik buvo sureagavęs į rinkiminį ūkininkų nerimą ir pakėlęs pieno bei jautienos kainas. 1970 m. Vokietijoje augalininkystės produkcijos kainos nusistovėjo 91 proc. jų 1958 m. lygio, tačiau šį mažėjimą daugiau negu atlygino gyvulininkystės produkcijos vidutinių kainų padidėjimas 8 proc., nes pastaroji sudarė didžiąją dalį Vokietijos žemės ūkio produkcijos[135]. Paskui atėjo eilė cukrui. Gamintojams, kurių sąnaudos buvo didelės (cukraus atveju tai buvo Vokietija ir Italija), priimtinos kainos buvo derinamos su kvotų sistema, kad būtų apribota perteklinė gamyba – tokį derinį 1966 m. kovą pasiūlė Komisija. Tačiau netrukus ignoruojant Komisijos prieštaravimus, taisyklės buvo pakeistos, nes norėta prisitaikyti prie didėjančių atsargų, o prancūzų gamintojams buvo kompensuota pagal dar kitą mokėjimų schemą[136].

Kainų didinimą lydėjo aprėpties plėtra. Italija, kurios lauktas lyginimasis pranašumas vaisių ir daržovių auginimo srityje taip ir nepasireiškė, įrodinėjo, kad jos grynoji finansinė nauda turi būti didesnė ir kad jai būdinga produkcija būtų įtraukta į remiamų kainų sistemą – šį reikalavimą ji rėmė veto grasinimais. 1964 m. Italijos įmoka į bendrąjį fondą buvo sumažinta daugiau kaip trečdaliu, specialus kainų palaikymas suteiktas gamintojams, o vaisiai ir daržovės, taip pat ir aliejus buvo pridėti prie tos kainų sistemos. Suprasdama, kad tokia tvarka gali sukelti produkcijos perteklių ir kainų smukimą Bendrijoje, Italija pareikalavo specialios valstybinių supirkimų sistemos, kad kainos būtų palaikomos. 1970 m. prie pradinio Komisijos siūlymo buvo pridėti dar keli gaminiai, tarp jų alyvuogių aliejus, augalinis aliejus, aliejinių augalų sėklos, dar numatyta įtraukti tabaką, svogūnines gėles, apynius ir žuvį. BŽŪP reglamentuojama Europos žemės ūkio dalis nuo pasiūlytų Komisijos 65 proc. iš pradžių 1960 m. padidėjo iki daugiau kaip 90 procentų[137].

[135] Hans von der Groeben and Ernst-Joachim Mestmäcker, *Ziele und Methode der europäischen Integration* (Frankfurt, 1972), 154; Duchêne et al., *New Limits*, 27; François-Henri de Virieu, *La fin d'une agriculture* (Paris, 1967), 46. Paneuropinės žemės ūkio grupės turėjo mažą įtaką. Pagrindinė paneuropinė agrarinių interesų grupė, Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE (COPA), prašė aukštesnės kainos, daugiau kaip 42 DM už 100 kg, bet drausmė COPA pairo ir mažų kainų valstybių grupės siūlė mažesnę kaip 42 DM kainą, tuo tarpu grupės iš aukštesnių kainų šalių norėjo didesnės kaip 42 DM kainos. Neobjektyvūs transporto ir paskirstymo sąnaudų apskaičiavimai realias kainas dar kažkiek padidino.

[136] Chris Stevens and Carole Webb, „The Political Economy of Sugar: A Window on the CAP", in Wallace, Wallace, and Webb, eds., *Policy-Making*, 321–324.

[137] Freisberg, *Grüne*, 134–135, 153–154, 180–187, 195; Duchêne, *New Limits*, 27; von der Groeben, *European Community*, 200–202.

Paskutinis BŽŪP kūrimo elementas buvo finansavimas. 1966 m. Taryba nurodė Komisijai suformuluoti pasiūlymus sukurti centrinę finansų sistemą. Vokietija priešinosi Prancūzijos ir Komisijos reikalavimams turėti pastovią BŽŪP finansavimo sistemą, kuri remtųsi centralizuotu EB 1 proc. pridėtinės vertės mokesčiu. Iki 1969 m. EB vadovų susitikimo Hagoje buvo taikomi vienkartiniai sprendimai; Hagoje Prancūzija pagaliau pasiekė susitarimą mainais į veto Britanijos narystei atsiėmimą. Komisija norėjo pasinaudoti proga padidinti savo, taip pat ir Parlamento vaidmenį sudarant biudžetą. Todėl tarp Prancūzijos ir kitų buvo pasiektas kompromisas, pagal kurį remiantis iš anksto nustatytomis išlaidomis Parlamentui buvo leista perskirstyti tas lėšas, kurios nebuvo konkrečiai Tarybos paskirstytos, ir vetuoti visą biudžetą 60 proc. balsų dauguma – trumpą laikotarpį tai buvo daugiau simbolinė, o ne esminė pergalė.

Žiūrint atgal į 7-ojo dešimtmečio pabaigą, matyti, kad BŽŪP išsirutuliojo tiksliai į tokią sistemą, apie kurios pavojų 1960 m. perspėjo Mansholtas. Komisijai visiškai nepavyko sustabdyti tarpvyriausybinius mainikavimus abipusėmis paslaugomis. BŽŪP anaiptol neatėmė galimybės iš žemės ūkio ministrų betarpiškai bendrauti su finansų ir ekonomikos ministrais, o to siekė tokie technokratai kaip Mansholtas ir Uri, o vietoj to sukūrė izoliuotą institucinį aparatą su palaikiais biudžetiniais apribojimais. Šalių narių vyriausybės atmetė idėją, kad kiekviena žemės ūkio produkcijos rūšis visiškai išlaikytų save, o vietoj to sukurtų vieningą lankstų fondą. Visos vyriausybės, išskyrus Olandijos, atmetė Komisijos siūlymą leisti jai vienai nustatyti kainas; jos taip pat nepriėmė ir Vokietijos siūlymo, kad Taryba pati nustatytų taisykles pirmuosius ketverius metus spręsdama vienbalsiai, o po to – kvalifikuota dauguma. Buvo priimtas kompromisas, artimas vokiečių pozicijai, kuris leido priimti sprendimus dėl kainų balsuojant Taryboje pagal Komisijos teikiamus pasiūlymus, įgyvendinimo administracinę kontrolę palikti šalims narėms, o europinei sistemai padengti jų išlaidas. Komisijos bandymai centralizuoti struktūrinių pokyčių finansavimą žlugo; maždaug du trečdaliai žemės ūkio išlaidų liko nacionalinės, šis faktas tapo reikšmingu 8-ojo dešimtmečio pradžios įvykiu, kai aukštų kainų šalyse, tokiose kaip Vokietija, buvo išplėstos nacionalinės programos, grynas BŽŪP „renacionalizavimas“. Visa tai galų gale išsaugojo senuosius korporacinius ūkininkų ir valstybės santykius Vakarų Europoje[138].

[138] Sir Mark Franklin, „Father of the European Common Agricultural Policy“, *Financial Times*, 4 July 1995, 3; Institut, *De Gaulle*, 5:180; von der Groeben, *European*, 72, 200, 202; „Agricultural Decisions of July 1966“, *Common Market* 6:11 (November 1966), 241; William F. Averyt, Jr., *Agropolitics in the European Community: Interest Groups and the CAP* (New York, 1977), 110–112. Subtilių pokyčių BŽŪP institucijose, daromų norint išsaugoti vidaus politinį mechanizmą pavyzdys yra 1966 m. Prancūzijai spaudžiant priimtas sprendimas pakeisti Komisijos siūlymą kurti

Trumpai tariant, iš pradžių Komisijos pasiūlytą liberalią, į rinką orientuotą žemės ūkio politiką, kurią palaikytų struktūriniai pokyčiai, valstybės narės pakeitė savo priešybe – aukštų remiamų kainų sistema, išplėsta aprėptimi, neribojamomis konkretiems sektoriams išlaidomis bei anksčiau eksportuojančių šalių įvestų pasiūlos kontrolės priemonių panaikinimu. Kainos buvo suderintos pagal aukščiausią jų lygį; faktiškai Europos žemės ūkis buvo apsaugotas nuo didžiosios dalies vidaus ir išorės rinkos spaudimo. BŽŪP ne tik nukreipė prekybą nuo trečiųjų šalių į tiekėjus Bendrijoje, bet ir užtvindė pasaulio rinkas subsidijuojamu EB eksportu. Trumpai tariant, kaip teigia trys analitikai, buvo sudarytas „beveik visuotinis susitarimas dėl dviejų pasiūlymų BŽŪP klausimu (...), ji kenčia nuo ilgalaikio pasiūlos pertekliaus [ir antra] (...) taip yra dėl aukštų kainų, kurias politiškai lemia BŽŪP tvarkoma sistema“[139]. Visa tai, kaip jau matėme, nebuvo nežinojimo pasekmė; apie tai nuolat perspėdavo Mansholtas. Išorės atžvilgiu BŽŪP buvo labiau protekcionistinė negu ankstesnių nacionalinių politikų visuma; buvo liberalizuota tik vieno produkto, aliejinių kultūrų sėklų, prekyba – tai buvo tiesioginio ir nepaliaujamo JAV spaudimo rezultatas. Taigi BŽŪP buvo, ankstesnio Monnet bendradarbio žodžiais tariant, „visiškas Mansholto reformos vilčių pralaimėjimas“. Hallsteino vadovaujama Europos Komisija, kaip prisimena vienas jos narys, buvo pradėjusi galvoti, kad „jai reikėtų ieškoti racionalių žemės ūkio politikos sprendimų būdų“, bet nacionalinių interesų „užsispyręs gynimas“ tokius veiksmus darė neįmanomus. Galų gale net ir kritiškiausiai nusiteikę Komisijos nariai sutiko su mintim, kad Komisija neturi pasirinkimo; geriau buvo priimti nepatenkinamą kompromisą, negu sukelti pavojų visai integracijos pažangai[140].

1968 m. pradžioje Mansholtas puolė į neviltį. Matydamas, kad kainų rėmimas dezorganizuoja rinką ir sukelia nepriimtinas išlaidas, jis pasiūlė radikalų žemės ūkio modernizavimą – vadinamąjį antrąjį Mansholto planą. Besiverčiančiųjų žemės ūkiu skaičius turėjo būti sumažintas perpus, 7 proc. žemės ūkio naudmenų paversta miškais, paskersta milijonai galvijų. Visa tai buvo numatyta

---

vieningą Bendrijos grūdų rinką, kurioje gamintojai galėtų parduoti produkciją bet kam tokia sistema, kurioje gamintojams būtų leidžiama parduoti produkciją` tik šalies narės licencijuotam atsargas tvarkančiam agentui – šiaip išsaugant Prancūzijos vyriausybės įvestos privalomų tiekimų sistemos pardavimų rinkliavas, iš kurių pagrindinė prancūzų grūdų augintojų grupė gaudavo daugiausia išmokų. Neville-Rolfe, *Politics*, 211–212. „Sunku būtų net įsivaizduoti, rašė Pierre LeRoy, vėliau prezidento Pompidou vyriausybės aukštas pareigūnas, kad [Europos Bendrija] tiesiogiai įsikištų į šalių narių mokėjimus ūkininkams. Todėl tas fondas ir remiasi nacionalinėmis organizacijomis“. Averyt, *Agropolitics*, 53.

[139] Duchêne et al., *New Limits*, 10, taip pat 10–22.

[140] Duchêne et al., *New Limits*, 28; von der Groeben, *European*, 106; Freisberg, *Grüne*, 100–101.

pasiekti centralizuojant ir stiprinant regioninių bei struktūrinių pokyčių politikas ir pritaikant konkurencijos politikos normas ir žemės ūkyje. Į Briuselio ir nacionalinių sostinių gatves pasipylė maištaujantys ūkininkai, Mansholto planui kilo grėsmė, ir žemės ūkio ministrai, vadovaujami Vokietijos, Specialiajame komitete bei Taryboje tą pasiūlymą atmetė. Baigiamajame balsavime Komisijos narį Mansholtą parėmė, kaip jau visą dešimtmetį, tik jo paties šalis[141].

Transportas ir kitos sektorinės bei reguliacinės politikos: „visiška aklavietė"

Geležinkelių, kelių ir vidaus vandenų transporto politika Sutartyje buvo apibrėžta labai miglotai. Kaip ir BŽŪP, joje trūko konkretumo. Ir, priešingai negu žemės ūkio srityje, nebuvo aiškios nuostatos, įpareigojančios įgyvendinti siekius per nustatytą laikotarpį. Šie Sutarties trūkumai atspindėjo faktą, kad didžiosios valstybės nerėmė aktyvios transporto politikos, tai stabdė derybas ir 7-ajame dešimtmetyje. Išskyrus kelis siaurus, vienbalsiai priimtus reglamentus, pasiekimai buvo menki. Pamokantis čia būtų transporto ir žemės ūkio palyginimas, kurį pirmieji pasiūlė Lindbergas ir Scheingoldas. Šie mokslininkai bent dalį santykinės nesėkmės transporto srityje priskyrė Komisijos lyderystės stokai. Tačiau istoriniai dokumentai rodo, kad Komisija pateikė daugybę įvairių pasiūlymų, analogiškų jos veiksmams kuriant BŽŪP, bet sėkmės tai neatnešė. Esminė priežastis buvo ta, kad jokia didelė šalis neturėjo pakankamo ekonominio intereso remti susitarimą, o Vokietija neturėjo intereso patenkinti Olandijos siekius[142].

[141] Franklin, „Father", 3; Neville-Rolfe, *Politics*, 372–374, 501; Philip M. Williams and Martin Harrison, *Politics and Society in de Gaulle's Republic* (Garden City, N. Y., 1971), 342–346. 1968 m., paskutinę minutę prieš įsigaliojant sprendimams, po „aštrių vidinių ginčų apie tokio veiksmo politinį išmintingumą" Mansholtas pasiūlė 2,6 proc. sumažinti pieno kainas. Pieno gamintojams išėjus į nacionalinių sostinių ir Briuselio gatves protestuoti, o Prancūzijos vyriausybei vėl ėmus grasinti atidėti muitų pramonės gaminiams sumažinimą, jei sutartų kainų nebus laikomasi, Mansholtas atsitraukė. Po to Taryba sprendė jau neturėdama Komisijos pasiūlymo išplėsti pieno gamybos rėmimą. Tokie pat neveiksmingi buvo ir kiti Komisijos 1972 m. pateikto struktūrinių reformų paketo pasiūlymai.

[142] Sutartyje buvo nuostatos, įpareigojančios pašalinti nacionalinį užsienio vežėjų diskriminavimą ir 1960 m. priėmė tokį reglamentą, o po jo ir kitą, draudžiantį tam tikrus geležinkelių tarifus. Griežtą jų įgyvendinimą, prižiūrimą Komisijos, palaikė šalių narių vyriausybės. Žr.: Von der Groeben, *European*, 78; Peter A. Bromhead, „Transport Policy", in Peter Coffey, ed., *Economic Policies of the Common Market* (New York, 1979), 122–123; Leon Lindberg and Stuart Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, N. J., 1970), 163ff.

1962 m. Komisija pasiūlė grandiozinę transporto pertvarkymo schemą, tokią pat kaip jos pasiūlyta žemės ūkiui – nacionalines reguliavimo sistemas ir kainas suderinti per centralizuotą organizaciją. Nacionalinės pozicijos atspindėjo sektorių interesus. Tačiau priešingai negu BŽŪP atveju, tik Olandija aiškiai laimėtų sumažinus transporto reguliavimą. Olandai teikė daugiausia konkurencingų gabenimo keliais paslaugų ir jie palaikė liberalų sutvarkymą, ypač jei jis suteiktų Olandijai privilegiją gabenti krovinius iš vieno punkto į kitą kitų valstybių viduje („*kabotažas*"). Reikšmingiausia buvo Vokietijos vidaus rinka. Pagal tada buvusias dvišales kvotas olandų vežėjai jau kontroliavo 40 proc. tarptautinių gabenimų EEB. Visos vyriausybės, išskyrus Olandijos, atmetė galimybę panaikinti nacionalinį reguliavimą, o Taryba užkirto kelią vienašalėms Komisijos pastangoms apeiti pasipriešinimą pritaikant transportui konkurencijos politiką. Tada Komisija pasiūlė labiau sureguliuotą sistemą, kuri olandams suteiktų 19 proc. dydžio kvotą visos Bendrijos mastu ir atviresnėje rinkoje, o iki tol olandai turėjo pusę tiek vežimų. 1965 m. gegužę, po ketverių derybų metų, Taryba vienbalsiai atmetė siūlymą ir paprašė pateikti tokius siūlymus, kurie tiktai suderintų sienų kirtimo procedūras ir maksimaliai reglamentuotų vilkikų svorį. Net ir tie pasiūlymai 1966 m. buvo atmesti, nors 1968 m. galų gale buvo patvirtinta minimali apsauga nuo monopolinės kainodaros. Kadangi nebuvo veiksmingų europinių teisės aktų, Vokietija ėmėsi nustatinėti griežtesnius vienašalius apribojimus krovininiam kelių transportui ir laivybai Reino upe. Apskritai, visos pastangos išplėtoti bendrąją politiką arba neįstengė laimėti šalių narių pritarimo, arba sunyko neįgyvendintos. Vienas, net palankus tokiai politikai stebėtojas, apžvelgdamas pirmąjį dešimtmetį, pamatė „visišką aklavietę"[143].

Panašius griežtus siūlymus Komisija teikė ir socialinės, pramonės, regioninės, konkurencijos bei pinigų politikos srityse. Bet tik konkurencijos politiką rimtai rėmė Prancūzija arba Vokietija – ir net Vokietijos parama konkurencijos politikoje nebuvo pakankama siekti didesnės negu vos pastebima pažangos.

Nepaisant gausių Komisijos iniciatyvų, jokios pažangos nepasiekta regioninėje arba pramonės politikoje. Labai centralizuota Prancūzijos valdžia regioninę politiką laikė nacionaline prerogatyva ir trukdė žengti pirmyn. 1964 m. ji pasiūlė bendrovių nuostatus, skirtus palengvinti Europos bendrovių steigimą ir remti

[143] Lindberg and Scheingold, *Europe's*, 165, taip pat 163–167; K. M. Gwilliam, „Realism and the Common Transport Policy of the EEC", in J. B. Polak and J. B. van der Kemp, eds., *Changes in the Field of Transport Studies* (The Hague, 1980), 49–50, 53. Tos pastangos nusiųsti Komisijai naujas instrukcijas „sąmoningai aplenkė" Komisijos siūlymų iniciatyvos galią. 1963 m. Taryba sulaikė konkurencijos politikos pritaikymą transportui. Finn Jensen and Ingo Walter, *The Common Market: Integration in Europe* (Philadephia,1965), 144–45.

bendradarbiavimą mokslo tyrimuose ir plėtroje, tačiau kitos šalys narės vangiai reagavo į tokį pasiūlymą. Generalinis direktoratas pramonės reikalams (DG III) nebuvo įkurtas iki pat 1967 m., kai susijungė Euratomo, EAPB bei EEB direktoratai. Šalys narės neaptarinėjo pramonės politikos iki pat Vadovų tarybos Hagoje 1969 metais[144].

Todėl EB konkurencijos politika nuo pat pradžių apsiribojo *negatyviu* verslo praktikos reguliavimu, ypač susiliejimų. Nurodydama priimtinas pramonės struktūrų sandaras ir apribodama vyriausybės kišimąsi, netgi kontroliuodama monopolijas, ji buvo kur kas mažiau veiksminga. Konkurencijos srityje Sutartis suteikė naujas galias centrinėms institucijoms, nors jų praktinis įgyvendinimas buvo ribotas. Romos sutarties 85–94 straipsniai apibrėžė esmines nuostatas reguliuoti bendrąją konkurenciją, susiliejimus (85 str.), monopolijas (86 str.), dempingą (91 str.) ir valstybės subsidijas pramonei, ir tiesiogines, ir netiesiogines, tarp jų ir prioritetinius viešuosius pirkimus („valstybės paramą", kaip jie vadinami 92–94 str.). Sutartis iš Tarybos reikalavo per trejus metus nustatyti susiliejimų taisykles. Ji leido Komisijai atlikti susiliejimų tyrimus ir teikti rekomendacijas, tačiau bet kokiems kitiems veiksmams jau reikėjo Tarybos įgaliojimo. Valstybės paramos klausimus šalių narių vyriausybės galėjo spręsti KDB, bet iki pat 10-ojo dešimtmečio jos tai darė labai retai.

Komisijos galios egzistuojančių monopolijų ir valstybės paramos srityse liko siauros. Pagal 86 str. monopolizavimas pats savaime nebuvo nelegalus; toks buvo tik piktnaudžiavimas dominuojančia padėtimi rinkoje. Komisijos tos politikos pagrindinio architekto žodžiais tariant, „galima sučiupti vos keletą nepageidaujamų susivienijimų atvejų". Net kuklūs žingsniai ją įgyvendinant įžiebė nemenką kritiką Prancūzijoje, Vokietijoje ir Belgijoje dėl to, kad tai buvo laikoma kaip neteisingas EB teisės normų pritaikymas. Valstybės paramos kontrolė pagal 92–94 str. buvo apribota keliais nedideliais atvejais. Kitos ne muitų kliūtys, kurios galėjo būti nagrinėjamos pagal 92–94 str., taip pat ir bandymai plėsti tokią politiką transportui ar žemės ūkiui, kaip jau matėme, buvo užblokuoti. Pats už tai atsakingas Komisijos narys padarė išvadą, kad Komisijos pastangos įgyti didesnę valdžią kontroliuojant susiliejimus ir monopolijas patyrė nesėkmę[145].

Pasiekti kompromisą dėl susiliejimų kontrolės buvo lengviau, nes tai lietė veiksmus, kurių iki tol dar nebuvo prireikę. Ir Vokietija, ir Prancūzija

[144] Von der Groeben, *European*, 106n; Michael Hodges, „Industrial Policy: Hard Times or Great Expectations", in Wallace, Wallace, and Webb, eds., *Policy-Making*, 265–293.

[145] Von der Groeben, *European*, 108–112, 196–199. 91 straipsnis įgaliojo veikti apribojant dempingą Bendrijoje, bet per pirmuosius dešimt Bendrijos gyvavimo metų pranešama vos apie 14 teisinių atvejų, iš kurių Komisija inicijavo tik tris.

savą modelį norėjo padaryti visuotinį. Vokiečių nacionalinė sistema didelę koncentraciją laikė neteisėta, išskyrus atvejus, kai įrodyta, jog taip nėra, tuo tarpu prancūzų sistema laikėsi išankstinės koncentracijos teisėtumo prezumpcijos. Kai 1960 ir 1961 m. vyko diskusija šiuo klausimu, atitinkamų prerogatyvų perdavimui Komisijai labiausiai priešinosi Prancūzija, ją rėmė Liuksemburgas ir Belgija. 1961 m. lapkritį, vykdant paketinį sandorį dėl žemės ūkio, Prancūzija sutiko, kad Komisija prižiūrėtų susiliejimus ir kad bendrovės laiku pateiktų Komisijai informaciją apie tokius susitarimus. Metams einant, Komisija suformavo veiksmingas priemones susitelkti ties probleminiais atvejais[146].

Britanijos klausimas: „Turime pagalvoti apie naujas priežastis, dėl kurių jūsų narystė neįmanoma."

1957–1963 m. Britanija ir Šešetas vedė beveik nepertraukiamas derybas, kuriose Britanija siekė glaudesnių ryšių, o Prancūzija kaskart stabdydavo derybas ir vetuodavo susitarimus. Pastangos buvo atnaujintos 1967 m. ir net dukart 1969 m. Kiekvienąkart, išskyrus vieną epizodą 1969 m., diskusiją atnaujindavo britai.

Pirmoji Britanijos paraiška dėl narystės buvo pateikta po to, kai žlugo pastangos įkurti LPE. Įžanginės derybos dėl LPE prasidėjo 1957 m. rudenį, iškart ratifikavus Romos sutartį. Nuo pat pradžių prancūzų Ketvirtosios respublikos atstovai atsisakė išsamiai derėtis ir atmetė britų siūlymus be jokių kontrasiūlymų ar naujų klausimų iškėlimo. 1958 m. į valdžią atėjęs de Gaulle'is, tęsė tą pačią liniją. 1958 m. gruodį, užsitikrinęs Adenauerio paramą, de Gaulle'is galiausiai vetavo LPE, veidmainingai pakviesdamas britus stoti į EEB ir prisiimti tokius pat įsipareigojimus kaip ir kiti Bendrijos partneriai. Pačioje 1960-ųjų pradžioje, kai septynios nepriimtos šalys sukūrė ELPA, Britanija ir kai kurios jos naujosios šalys partnerės paskelbė norinčios derėtis dėl sutarties tarp ELPA ir EB, kuriai Macmillanas nesėkmingai siekė gauti JAV paramą. Per kitus dvejus metus tapo aišku, jog EB ir ELPA derybos yra bevaisės. Kai 1961 m. pradžioje vienas britų pareigūnas paklausė Roberto Marjolin'o, tada Komisijos nario, tačiau laikomo daugiau ar mažiau atlantistu, ką darys Prancūzija, jei Britanija sutiks su visomis jos keliamomis sąlygomis, šis atsakė: „Mes tiesiog [turėtume] pagalvoti apie naujas priežastis, kurios padarytų jūsų narystę neįmanomą"[147].

[146] Von der Groeben, *European*, pp. 108–111.
[147] Lamb, *Macmillan*, 166; Lee, „Germany", 12, taip pat 3–7.

Anglų ir EB derybos tęsėsi nuo 1961 m. pabaigos iki 1963 m. sausio. Mes, aptardami Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos pagrindinius prioritetus ir strategijas, pastebėjome, kad visais trim atvejais svarbiausi buvo prekybiniai interesai, nors antraeilį vaidmenį atliko ir geopolitiniai interesai, ypač Vokietijoje. Britanija pagrįstai buvo įsitikinusi, kad „tikrosios derybos vyksta tarp Britanijos ir Prancūzijos“, kaip iš Paryžiaus 1961 m. pranešė ambasadorius Dixonas. Kaip ir derybas dėl LPE bei dėl sutarties tarp ELPA ir EB, Prancūzija jas vilkino. Aukšti prancūzų pareigūnai įspėjo savo partnerius britus, kad pagrindinis klausimas yra BŽŪP ir Sandraugos prioritetų santykiai; nesusitarus dėl žemės ūkio, Prancūzija skelbs veto[148].

Kodėl Britanijos derybinė pozicija buvo tokia silpna? Kodėl jai nuolat tekdavo slinkti žemyn savo prioritetų sąraše, kai Šešetui kaskart siūlė vis didesnes nuolaidas? Pagrindinė priežastis buvo ta, kad Britanija prekybos atžvilgiu labiau priklausė nuo Šešeto negu Šešetas nuo jos. Nuo 1955 m. britų pareigūnai nusprendė, kad įkūrus EB, Britanijos derybinė pozicija susilpnės – tai bus pokarinio posūkio jos prekyboje nuo Sandraugos šalių link Europos nenumaldoma pasekmė. Atėjus 1959 m., Macmillanas ir jo bendradarbiai suprato, kad jie visoje šioje prekybinėje erdvėje liko, de Zulueta žodžiais tariant, su „vos keliomis tinkamomis lošimui kortomis“. Žinoma, egzistavo natūralus anglų ir vokiečių aljansas; jei Vokietija vertintų savo prekybinius interesus viena pati, Britanijos pozicija būtų gerokai stipresnė. Tačiau, kai savo pirmajame susitikime su de Gaulle'u Kolombė mieste 1958 m. viduryje Adenaueris sutiko paremti Prancūzijos priešinimąsi LPE – kaip jau matėme, tai buvo, iš esmės žiūrint, geopolitinis įsipareigojimas, kurio net Erhardas negalėjo atšaukti – Britanijos pozicija lemtingai susilpnėjo. Kartais Adenaueris, norėdamas paspausti Komisiją bendradarbiavimo su Britanija linkme, įsikišdavo, bet jis niekad neatsižvelgė į Erhardo patarimą pagrasinti prancūzams, nors tai buvo vienintelis veiksmas, kuris būtų davęs rezultatų[149].

Macmillano atsargumo šalies viduje ir klaidingo prancūzų ketinimų suvokimo motyvuotas britų elgesys iš pradžių atrodė lyg patvirtinantis de Gaulle'o (ir Macmillano) įsitikinimą, jog Britanijos vyriausybė savo šalyje buvo pernelyg suvaržyta, kad galėtų veiksmingai derėtis. Kaip matėme, Macmillano strategija, paremta desperatiškomis pastangomis suformuoti jungtį su geopolitinėmis grėsmėmis ir perspektyvomis, atrodė esanti vienintelė alternatyva. Susitikime Nasau, likus mažiau kaip mėnesiui iki prancūzų veto, Macmillanas

148 Lee, „Germany“, 1; Lamb, *Macmillan*, 142–143, taip pat 114, 147–150.

149 Brenke, *Europakozeptionen*, 629–631; Wolfram Kaiser, „Wie nach Austerlitz? London-Bonn-Paris und die britische EWG-Politik bis 1961“, *Integration* 16:1 (January 1993), 26–27.

vis dar bandė rasti *quid pro quo* susitardamas su Jungtinėmis Valstijomis dėl jų raketų „Polaris" pateikimo Prancūzijai. Tačiau tokie susitarimai buvo susieti su MLF ir neatitiko net pačios Britanijos gautų dvišalių sąlygų; todėl de Gaulle'o jos beveik nedomino. Net jei būtų buvę kitaip, tokia strategija taptų neveiksminga dėl prancūzų rūpinimosi žemės ūkiu[150]. Derybas dėl LPE, EB ir ELPA sutarties bei dėl narystės Britanija pradėjo pagrindines nuolaidas Sandraugos, bendrų išorės muitų tarifų ir žemės ūkio klausimais laikydama nesiderėtinomis. Pats Macmillanas derybose dėl LPE pasirūpino, kad tokia jo pozicija nekeltų abejonių[151].

Viso to pasekmė buvo nauja frustracija. Kai 1960 m. gegužę Britanija pakvietė atnaujinti derybas, šį kartą su ELPA šalių vyriausybėmis, jos vyriausybė pabrėžė klausimo svarbą ir paskyrė Reginaldą Maudlingą specialiuoju Kabineto ministru deryboms vesti. Tačiau EEB, vėlgi spaudžiama Prancūzijos, atsisakė rimtai derėtis labiausiai dėl to, kad darbotvarkėje nebuvo žemės ūkio klausimo. 1961 m. spalį Britanijos vyriausiasis derybininkas Edwardas Heath'as, pradėdamas pokalbius dėl stojimo, pabrėžė Sandraugos prekybą, žemės ūkį bei ELPA šalių narių statusą kaip svarbiausius klausimus ir vėl pažymėjo, kad siekis turėti „palyginamas realizavimo rinkas" prioritetinėms Sandraugos prekėms yra „nesiderėtinas"[152]. Iki 1962 m. gegužės Heath'as buvo visiškai nelankstus šiais klausimais. Tik tada, kaip atrodo, de Gaulle'is suvokė, kad Macmillanas gali sutikti daryti nuolaidas, nepažeidžiančias jos santykių su Jungtinėmis Valstijomis, būtinas norint įstoti į EB, po to prancūzų pareigūnams nurodė sugriežtinti reikalavimus ir paskelbti viešus pesimistinius derybų vertinimus. Dar net 1962 m. gruodį Heath'as vis dar ginčijosi dėl maisto produktų importo. Ir nepaisant to, plačiai buvo manoma, jog tereikėjo keleto nedidelių susitarimų dėl Sandraugos produktų, kad derybos būtų baigtos; negalėjimas susitarti dėl Sandraugos prekių nebuvo derybų žlugimo priežastis[153].

Svarbiausias derybų dėl narystės varomąsias jėgas – de Gaulle'o nepasitikėjimą Britanijos naryste dėl žemės ūkio priežasčių, Macmillano geopolitiškai motyvuotų papildomų išmokų siūlymą – atspindi jų dvišalių susitikimų stenogramos. 1962 m. birželį susitikimą Chateau de Champs de Gaulle'is pradėjo pabrėždamas besąlygišką prancūzų reikalavimą eksportuoti žemės ūkio produkciją ir primygtinai kėlė Sandraugos importą klausimą, kurį jis vadino „svarbiausiu" reikalu. Macmillanas reikalavo pereinamųjų susitarimų ir keletą kartų užsiminė,

[150] Horne, *Macmillan*, 2:429–432, 444–447.

[151] Lamb, *Macmillan*, 109, taip pat 107–110.

[152] Lamb, *Macmillan*, 160, 163.

[153] Willis, *France*, 301; Roth, *Heath*, 163; Dixon, *Double*, 299.

kad Britanija nesutiks mokėti daugiau negu jos tikroji dalis BŽŪP. Jis iškart atmetė de Gaulle'o siūlymą, kad Sandraugos importas apsiribotų tik tropine produkcija – tokia kaip kakava ir kava – ir paminėjo jautienos bei kviečių eksportą. Laikydamasis savo strategijos siekti geopolitinio *quid pro quo*, Macmillanas keliskart bandė perkelti pokalbį iš ekonominių klausimų į kitus, bet susilaukdavo tik generolo posūkio atgal prie ekonomikos[154].

Tik įpusėjus pokalbių Chateau de Champs sesijai, de Gaulle'is pagaliau leido pradėti diskutuoti apie geopolitinius klausimus – kurių metu abu valstybės vyrai iškart susikalbėjo daug lengviau! De Gaulle'is patikino, kad Bendroji rinka buvo sukurta vardan politinių tikslų, tačiau viršvalstybines institucijas reikia pakeisti didesniųjų valstybių tarpvyriausybiniu bendradarbiavimu – tai buvo artima Macmillanui pozicija. De Gaulle'is pastebėjo, kad vardan saugumo Rusijos akivaizdoje geriau, matyt, būtų turėti britus EB ir sutiko, jog kaip „paskutine priebėga Prancūzija labiau pasitiki Britanija negu Vokietija. Kai generolas paklausė, ar Britanija pasiruošusi perimti Europos poziciją, Macmillanas jį patikino, kad Britanija pasiruošusi sustiprinti Europos interesus aljanse. Abu tiesiai sutiko, kad Europos politinis bendradarbiavimas nėra pažangus ir kad pagrindinė kliūtis britų narystei yra jos „daugybė ryšių už Europos ribų", bet *ne* Britanijos geopolitinis prioritetas Jungtinėms Valstijoms vietoj Europos[155]. Tokia eiga buvo pakartota susitikime Rambujė 1962 m. gruodį, kur de Gaulle'is sutiko, kad Fouchet planas žlugo ir todėl Britanijos narystė neturės įtakos bendradarbiavimui užsienio politikos srityje. Nepaisant to, tęsė jis susitikime, „rytoj Britanija įstoti dar negali". „Pagrindinė problema", – pastebėjo Macmillanas, pirmą kartą pripažinęs, jog pirmaeiliai yra prekybiniai klausimai, – yra „žemės ūkis". Prancūzija, atsakė de Gaulle'is, siekia suformuoti tam tikras EEB politikas; kai jos iki galo bus įgyvendintos, galės stoti ir Britanija bei Skandinavijos šalys. Tai, tuoj pat pastebėjo Macmillanas, yra „pats svarbiausias pareiškimas"[156].

Nepaisant prancūzų pastangų atidėti susitarimą, 1962 m. pabaigoje, prieš pat veto, beveik visi ne prancūzų pusės dalyviai susitarimą matė jau esantį už kelių žingsnių. Buvo manoma, kad 1963 m. sausiui numatyta maratoninė sesija išspręs visus likusius klausimus; Couve de Murville'is buvo be galo atviras, kai pareiškė, kad kritinis klausimas buvo ne šiaip Sandraugos prioritetai, bet žemės ūkio „finansinis sureguliavimas"[157]. Šis faktas teigia – patvirtindamas

[154] Pokalbio Chateau de Champs 1962 m. birželio 2–3 d. protokolas, PREM 11 / 3775, 7–9.

[155] Birželio 3 d. susitikimo protokolas, 11–14, ypač 13; 14ff., 17–18.

[156] PRO, Prem 11 / 4230; Lamb, *Macmillan*, 166, 192–193.

[157] Horne, *Macmillan*, 2: 429–432, 444–447; *Akten 1963* I, Document 17, 30.

„apdairiai įžūlią“ strategiją – kad būtent artėjanti sėkminga derybų pabaiga, o ne jų žlugimas vertė de Gaulle'į atvirai vetuoti Britanijos narystę. Garsiojoje spaudos konferencijoje 1963 m. sausio 14 d. jis paskelbė savo vienašalį žingsnį, dėl kurio Prancūzijos vyriausybė buvo apsisprendusi jau beveik prieš mėnesį. Tuo remdamiesi britų pareigūnai ir patys sutiko, kad žemės ūkio finansinis sureguliavimas buvo kertinis klausimas, kuriuo remdamasi Prancūzija siekė užkirsti kelią anglų ir vokiečių koalicijos susidarymui[158].

Kai kas retrospektyviai teigė, kad veiksmingesnė britų strategija būtų leidusi greitai pasiekti nuolaidų ekonomikos srityje. Teigta, kad jei britai būtų pasistengę paspartinti susitarimą, de Gaulle'is būtų priverstas apsvarstyti veto daug nepalankesnėmis sąlygomis, t. y. dar neužbaigus susitarimo dėl BŽŪP ir esant nemenkai opozicijai iš koalicijos partijų pusės prieš 1962 m. lapkričio rinkimus. Be to, visai galimas dalykas, kad Macmillanas ir jo artimiausi bendražygiai klaidingai suprato prancūzų interesus, nesugebėję pastebėti pačioje Prancūzijoje de Gaulle'ui nustatytus ūkininkų suvaržymus. Dėl to neapsižiūrėjimo jie sutelkė dėmesį į geopolitines jungtis ir atkakliai jų laikėsi nepaisydami, kad nei Eisenhoweris, nei Kennedy – pastarasis, kaip tikėjo Macmillanas, dėl Monnet įtakos George'ui Ballui – nebuvo padėjėjai branduolinės ginkluotės srityje. Kritikai taip pat nurodė, kad Macmillanui pernelyg didelę įtaką darė Iždas, kuris, užuot skyręs dėmesį prekybai, jį nukreipė į pinigų politikos klausimus; kad jis buvo per daug įnikęs siekti nereikšmingų nuolaidų Sandraugos prekyboje; kad tarėsi esąs geopolitikas, bet dėl nesuprantamų priežasčių nenorintis remtis geopolitiniais argumentais vidaus debatuose; ar paprasčiausiai buvo politikas, pernelyg atsargiai valdantis vidaus viešąją ir elito pažiūras, tačiau galėjęs pasinaudoti savo didžiule dauguma parlamente vidaus opozicijai įveikti[159].

Be abejo, greitų ekonominių nuolaidų strategija teiktų daugiau vilčių, tačiau retrospektyvūs britų strategijos kritikai neatsižvelgia į du veiksnius. Pirma, Macmillano nerimas dėl vidaus opozicijos buvo plačiai pripažįstamas. Dienoraštyje Macmillanas apie savo galimybes laimėti neginčijamą paramą dėl EB rašė: „Stebuklas, stebuklas“. Kiti britų politikai jautė, kad vidaus opozicija dėl ūkininkų subsidijavimo ir Sandraugos potencialiai buvo pražūtinga. Antra, Macmillanas tikrai galėjo padidinti generolui jo veto kainą, bet vargu ar tokia taktika leistų jo visai išvengti. Prancūzijos ir Britanijos interesai dėl žemės ūkio buvo visiškai priešingi, ir de Gaulle'is turėjo daugybę alternatyvų atidėlioti derybas. Juk britų pareigūnai, jei tik būtų galėję, nedvejodami būtų

[158] Willis, *France*, 299–305; Lamb, *Macmillan*, 196–197, 202.

[159] Žr., pvz., Lieber, *British*; Kaiser, *Using*; Piers Ludlow, *Dealing with Britrain: The Six and the First British Application* (Cambridge, 1997); Horne, *Macmillan*, 2:430–450; Harold Macmillan, *At the End of the Day, 1961–1963* (London, 1973), 111, 475–476.

blokavę BŽŪP. Tai ir buvo pagrindinis Britanijos vyriausybės stimulas kuo sparčiau siekti narystės. Siekis neprisiimti jokių įsipareigojimų remti BŽŪP buvo įtikimas tik iki tol, kol BŽŪP buvo įmontuota į *Bendrijos teisinę sistemą*. Tik Vokietijos pasirengimas susieti BŽŪP įgyvendinimą su Britanijos naryste – kaip pasiūlė Erhardas – galėjo iš esmės pakeisti derybinę situaciją. Bet to Adenaueris daryti nenorėjo, o Erhardas negalėjo ir dėl ekonominių, ir dėl geopolitinių priežasčių. Tai ir nebūtų įmanoma neatidėjus sprendimo keleriems metams, per kuriuos galėjo bet kas atsitikti[160]. Iš tiesų Macmillano valstybinę politiką Europos atžvilgiu reikėtų vertinti daugeliu požiūrių kaip neeilinio lygio lyderystę. Jis iš esmės pakeitė Britanijos politiką ir įgyvendino gausybę nuolaidų, kurioms stebėtinai mažai kas pasipriešino, ir visa tai padarė *iki* tol, kol šalies prekybos struktūra pasikeitė žemyno kryptimi. Ko gero, ta jo svarbiausia politikos įgyvendinimo silpnoji vieta – t. y. jo polinkis nuvertinti de Gaulle'o pamatinių ekonominių motyvų svarbą – buvo tokia klaida, dėl kurios dauguma vėlesnių tyrinėtojų vargu ar galėtų kritikuoti.

Laikotarpiu tarp pirmojo de Gaulle'o veto ir Britanijos priėmimo 1973 m. esminis Britanijos politikos Europos atžvilgiu tikslas buvo, kaip jau matėme, išvengti šalies prekybos išstūmimo iš Europos rinkų patiriant mažiausias sąnaudas. Nepaisant to meto Britanijos vyriausybių geopolitinių požiūrių, visos jos siekė to paties tikslo. BŽŪP finansai nebuvo sutvarkyti iki 1969 m.; todėl Wilsono bandymą 1966–1967 m. atnaujinti derybas pakirto antrasis golistų veto. 1969 m. vasarį de Gaulle'is kreipėsi į britus su tarpvyriausybine alternatyva EB, ir Britanijos užsienio reikalų ministerija (sąmoningai ar netyčia, to nežinome) atsirevanšavo nutekinusi pasiūlymą viešumon ir pastačiusi generolą į nepatogią padėtį, dėl to jis turėjo jo išsižadėti. Tik 1969–1970 m., kai de Gaulle'į pakeitė Georges Pompidou, prasidėjo rimtos derybos; Pompidou buvo tikras, kad de Gaulle'is jį palaikys[161]. Kaip matėme, Pompidou iškelta vienintelė derybų sąlyga buvo ne geopolitinė; ta sąlyga buvo BŽŪP finansavimo sistemos sukūrimas.

Institucinės alternatyvos

To laikotarpio institucinės alternatyvos buvo įgyvendinamos remiantis Sutartyje nenumatytais EB struktūros pokyčiais. Svarbiausia iš jų vedė veikiau prie tarpvyriausybinės negu viršvalstybinės įtakos didėjimo. Ji atsirado dėl Tarybos biurokratijos sustiprinimo ir KDB apribojimo priėmus Liuksemburgo kompromisą. 7-ajame dešimtmetyje įvykdytos trys svarbios reformos.

[160] Horne, *Macmillan*, 2:358; Lamb, *Macmillan*, 186–187.

[161] Platesnį tų įvykių aptarimą žr.: ketvirtame šios knygos skyriuje.

Tarybos reforma: „atimti galias iš Komisijos“

Daugelis institucinių reformų sustiprino tarpvyriausybinių institucijų vaidmenį; jose buvo tiesiogiai atstovaujama vyriausybėms Komisijos galių sąskaita. Pirmoji iš tokių reformų buvo COREPER'io, kuriame posėdžiaujantys šalių narių diplomatai rengia Tarybos sprendimus, išplėtimas. 7-ojo dešimtmečio pabaigoje Taryba posėdžiaudavo jau dukart dažniau, o COREPER – triskart dažniau negu Komisija, o ekspertų posėdžių abi institucijos jau rengdavo beveik po tiek pat. Nacionalinių vyriausybių ministrai neretai veikdavo vieni, o po to pavesdavo COREPER'iui suformuluoti konkrečius veiksmus, pasiūlymus ir procedūras. Tiesioginis COREPER'io atliekamo vaidmens pripažinimas buvo vienas iš dviejų oficialių Sutarties pakeitimų 7-ajame dešimtmetyje, nors jis tik „oficialiai patvirtino jau egzistavusį statusą“[162].

Antroji reforma buvo Specialiojo žemės ūkio komiteto įkūrimas 1960 m. rugsėjį; toks komitetas nebuvo numatytas Sutartyje, jį sudarė nacionalinių žemės ūkio ministerijų pareigūnai ir nuolatiniai diplomatiniai atstovai. Specialusis komitetas netgi apeidavo COREPER'į, įprastinę visų kitų reikalų instituciją, kuri atstovavo užsienio reikalų ministrams. Prancūzija ir Olandija nesėkmingai bandė išvengti tokio monopolinio atstovavimo žemės ūkio ministerijoms ir siūlė skirti jai vadovauti Mansholtą, tačiau Vokietija ir Belgija atkakliai reikalavo, kad būtų pirmininkaujama ratu ir atstovauti savo šaliai nusiuntė žemės ūkio ministrus. Tokia tvarka galų gale išsiskleidė dvidešimt aštuoniais pakomitečiais, rengiančiais ir analizuojančiais pasiūlymus. Kadangi Taryba dar nebuvo įvedusi daugumos balsavimo, tai vargu ar kas galėjo jai sutrukdyti Komisijos siūlymus keisti tokiu pat vienbalsiu sprendimu, kokiu jie turėjo būti priimami[163]. Naujoms veiksmų programoms formuoti nepriklausomai nuo Komisijos buvo panaudoti kiti konkretiems klausimams skirti komitetai, tarp jų Vidutinės trukmės ekonomikos komitetas. Sutartyje minimas 113 straipsnio komitetas prižiūrėjo derybas dėl prekybos daug griežčiau negu tikėtasi ir neleido Komisijai be išankstinio sutikimo nei teikti siūlymų, nei į juos atsakinėti.

Trečioji reforma buvo vadybos komitetų įkūrimas Komisijos kasdienei administracinei veiklai prižiūrėti. Tokia sistema 1962 m. buvo įvesta žemės ūkio

[162] Émile Noël and Henri Étienne, „The Permanent Representatives Committee and the 'Deepening' of the Communities“, in Ghita Ionescu, ed., *The New Politics of European Integration* (London, 1972), 104, taip pat 112, 123.

[163] Stanley Henig, *Power and Decision in Europe: The Political Institutions of the European Community* (London, 1980), 34; von der Groeben, *European*, 78, 103, taip pat 101; Lindberg, *Political*, 233–245, 257, 260.

srityje, o vėliau išplėsta ir kitose srityse. Šie komitetai nuolat informuodavo vyriausybes apie Komisijos veiksmus ir galėjo balsuodami nuspręsti pasiųsti konkrečius sprendimus Tarybai peržiūrėti. Žemės ūkio srityje tokią priežiūrą vykdė kiekvienai atskirai prekei skirti „vadybos komitetai", sudaryti iš nacionalinių ir Komisijos atstovų. Jei toks vadybos komitetas nepritardavo (daugumos balsavimu) Komisijos sprendimui, jo įgyvendinimas turėjo būti vienam mėnesiui sulaikytas ir per tą laiką Taryba daugumos balsavimu galėjo jį pakeisti. Hallsteinas siekė, kad Asamblėja pasipriešintų tokių komitetų kūrimui, bet nesėkmingai[164]. 1968 m. ši sistema, stipriai priešinantis Komisijai, buvo išplėsta į išorės muitų tarifų, veterinarinės kontrolės ir nacionalinių reglamentų suderinimo sritis, o visus klausimus ėmė griežčiau kontroliuoti „reguliavimo komitetų" sistema. Žiūrint iš pradinio sutarties teksto, bendras ateities siekis, kaip jį įvertino Parlamentas, buvo „atimti galias iš Komisijos remiantis Sutarties dvasia"[165].

Fouchet plano žlugimas

Fouchet planas įprastai buvo laikomas kaip bandymas organizuoti bendradarbiavimą Šešeto grupės šalių užsienio politikos srityje. Neabejotina, kad de Gaulle'ui būtų buvę malonu dalį NATO funkcijų perduoti kokiai nors Europos struktūrai. Tačiau, kaip matėme, tikrasis de Gaulle'o siekis buvo užliūliuoti proeuropietiškąsias grupes, kol jis laimės nuolaidas žemės ūkio srityje ir, antra, reformuoti Europos institucijas.

Fouchet planas pradėtas aptarti 1960 m. liepą Rambujė, viename iš tų kaskart vis nuoširdesnių Adenauerio ir de Gaulle'o susitikimų. Iš pradžių užsiminęs apie dvišalę sutartį, kurią Adenaueris atmetė, de Gaulle'is pasiūlė tarpvyriausybinį bendradarbiavimą, besiremiantį periodiškais valstybių vadovų susitikimais ir daugybe tarpvyriausybinių komisijų politiniams, kultūriniams, ekonominiams ir kariniams reikalams. Tas komisijas prižiūrėtų nuolatinis sekretoriatas, kuriam būtų pavesta rengti konsultacijas ir įgyvendinti sprendimus, ir bendra nacionalinių parlamentų narių asamblėja. Adenaueris negaišdamas pritarė ir, nors atmetęs de Gaulle'o siūlymus surengti europinį referendumą dėl Fouchet plano, padėjo įteisinti pastangas 1962 m. surengęs atsakomąjį de Gaulle'o vizitą. Įstabiausi jų susitikimo momentai buvo ceremonijos *Te Deum* Reimso katedroje ir entuziastingi de Gaulle'o sutikimai

[164] Freisberg, *Grüne*, 101–102; Lindberg, *Political*, 246–250.

[165] Claude Lasalle, Les Comités et l'evolution institutionnelle de la CEE", *Cahiers de droit européen* 4:1 (1968), 406; taip pat Noël and Étienne, „Permanent", 106–120; Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, and Claus-Dieter Ehlermann, eds., *Kommentar zum EWG-Vertrag* 4[th]ed. (Baden-Baden, 1991), 4332–4335.

Vokietijoje, kuriuose de Gaulle'is rėždavo improvizuotas kalbas pakenčiama vokiečių kalba[166].

Tačiau vidaus opozicija netrukus privertė Adenauerį reikalauti paaiškinimo ir šitaip parodė, jog Vokietijos vyriausybė nerems be išlygų jokios politikos, kuri silpnintų NATO. Vėliau jis jau buvo atsargesnis, sutikdavo palaikyti prancūzų siūlymus tik mainais į patikinimą, jog „kuo glaudesnis bendradarbiavimas" su NATO turi „lemiamą reikšmę laisvojo pasaulio gynimui"[167]. Iš pradžių atrodė, kad Prancūzija siūlys kokį nors siaurą susitarimą užsienio politikos srityje; kaip jau matėme, 1961 m. rudenį prancūzų pateiktame projekte nebuvo ekonomikos reikalų, bet buvo įdėta kukli Belgijos pateikta „peržiūros išlyga", kviečianti ateityje integruoti užsienio politiką į EB. Tik Olandija be išlygų pasisakė prieš. Tačiau 1962 m. sausį, vos po keturių valandų nuo to momento, kai buvo priimti sprendimai dėl žemės ūkio, Couve, Debré ir de Gaulle'o susitikime prancūzai staiga nusprendė pateikti antrą griežtesnį projektą. Ir po to jie jau nebesiūlė jokių kompromisų. Kaip matėme, tai atitiko de Gaulle'o „apdairiai įžūlų" planą. De Gaulle'is buvo tikras, kad kiti nesutiks pritarti Fouchet planui; jis nenorėjo daryti jokių ekonominių nuolaidų vardan jo priėmimo, o tai teigtų, jog jo tikslai buvo kiti, o ne geopolitinis bendradarbiavimas akistatoje su supergalybėmis. Kai prieš porą valandų derybos dėl žemės ūkio baigėsi sėkmingai, de Gaulle'is jau galėjo pakartotinai patvirtinti esminę Prancūzijos poziciją.

Griežtėjanti Prancūzijos pozicija užbaigė izoliuotą anglofilų priešinimąsi Fouchet planui, kuriam vadovavo Nyderlandai. „Bloga diena Europai, gera diena Nyderlandams", pastebėjo vienas olandų korespondentas[168]. Kiti nacionaliniai lyderiai, išskyrus Adenauerį, dabar matė de Gaulle'į kaip nenukrypstamai priešišką esamoms EEB institucijoms[169]. Spaakas atsisveikindamas vylėsi, kad prancūzai pritars viršvalstybiniam bendradarbiavimui, parėmė olandų reikalavimą, kad dalyvautų ir britai; Vokietijos ir Italijos vyriausybės nuo paramos susilaikė. Kitos penkios vyriausybės parašė alternatyvų tekstą, kuriame pakartojo NATO ir EEB svarbą, numatė Teisingumo Teismą ir nepriklausomą generalinį sekretorių, praskiedė vienbalsį sprendimų priėmimą (tačiau pakankamai miglotai, kad neprireiktų įsipareigojimų), atkūrė peržiūros išlygą ir paminėjo tiesioginius rinkimus į Asamblėją. Paskesnėse derybose, kurioms tarpininkavo Italija, susitarimo nepasiekta. 1962 m. viduryje Monnet – kuris iš pradžių buvo įkalbėtas paremti planą – nutraukė sąjungą

166 Bodenheimer, *Political*, 76–102; Ménil, *Who*, 65, 76–77; Silj, *Europe's*.

167 Ménil, *Who*, 67; Silj, *Europe's*, 5–8, 112; Soutou, „Général", 135–136, 139.

168 Bodenheimer, *Political*, 171n. Taip pat Willis, *France*, 297.

169 Silj, *Europe's*, 16, 42ff.

su de Gaulle'u ir visi penki Monnet MRP partijos ministrai Debré vyriausybėje atsistatydino. Tarptautiniai lyderiai tas derybas pavadino „visiškai žlugusias" ir spalio mėnesį net Adenaueris prarado bet kokią viltį. Kai de Gaulle'is 1963 m. sausį bandė organizuoti trišalį bendradarbiavimą be Beniliukso, Italija iš sumanymo pasitraukė[170]. Liko tik Prancūzija ir Vokietija, 1963 m. vasarį jos ir pasirašė dvišalį susitarimą – Prancūzijos ir Vokietijos draugystės sutartį. Būtina priminti, kad tai buvo senas golistų tikslas. Tačiau toji sutartis „neturėjo jokio politinio turinio", buvo simbolinis dokumentas be jokių įsipareigojančių nuostatų[171]. Nei Prancūzija, nei Vokietija nieko daugiau nepasiūlė, išskyrus nuolatines konsultacijas dėl užsienio politikos ir jaunimo mainų bei karinio lėktuvo bendros gamybos projekto. Kaip pastebėjo Alfredas Grossseris, tai buvo „sutartis, besiremianti gerais norais. Šiaip jau ta ar kita sutartis apibrėžia procedūras arba susitarimus; o čia matome apibrėžtą *norą* pasiekti susitarimą"[172]. Ir net šis raminantis susitarimas, kaip matėme, Vokietijoje nebuvo ratifikuotas tol, kol nebuvo pridėta NATO labui skirta preambulė.

Kaip bebūtų, ir Adenaueris, ir de Gaulle'is elgėsi taip, lyg joks tekstas neegzistuotų: de Gaulle'is ką tik buvo vetavęs Britanijos stojimą nepasikonsultavęs su Vokietija, o po kelių savaičių Adenaueris sutiko su MLF nesikonsultavęs su Prancūzija. Prancūzijos ir Vokietijos vadovų susitikime 1964 m. birželį de Gaulle'is, dabar susitinkantis jau su Erhardo vyriausybe, blokavo visas politines derybas ir paskelbė, kad Sovietų Sąjungos atžvilgiu jis vykdys nepriklausomą politiką ir šitaip prarado daugelio vokiečių golistų, tarp jų Franzo Josefo Strausso, paramą. Tai galėjo būti vienašališkas geopolitinės strategijos aktas, bet dauguma dalyvių laikė jį pirmiausia priemone daryti spaudimą Erhardui, kad šis sutiktų su žemesnėmis žemės ūkio produkcijos kainomis, kurias de Gaulle'is paskelbė kaip svarbiausią savo problemą. Prancūzijos ir Vokietijos sutartis nedaug ką pakeitė priimant sprendimus Europos užsienio politikoje, ji taip ir liko nykti nežinioje, kol nebuvo Brandto prikelta kaip simbolinė atsvara jo *Ostpolitik*[173].

Daugumos balsavimas, Komisija ir „tuščios kėdės" krizė

Institucinių klausimų srityje de Gaulle'is savo dėmesį sutelkė pirmiausia į daugumos balsavimą ir Komisijos iniciatyvos teisę. Šie elementai EB institucijose buvo numatyti 1966 m. tapsiantys daug svarbesni, nes tada, perėjus

[170] Silj, *Europe's*, 7n, 17–24, 31–33, 110; Soutou, „General", 142, 191.

[171] Craig, „Konrad", 221.

[172] Grosser, *French*, 74.

[173] Willis, *France*, 332–336.

prie Sutartyje numatytos trečiosios pakopos, priimant sprendimus dėl kai kurių BŽŪP, išorės muitų ir transporto politikos klausimų būtų įvestas daugumos balsavimas.

De Gaulle'is tikrai bet kokiu atveju būtų iškėlęs tuos klausimus, bet Komisijos pirmininkas Hallsteinas suteikė jam dingstį pasiūlymus dėl žemės ūkio finansavimo, kurių paprašė Taryba ir labai geidė Prancūzija, susieti su pačios Komisijos siūlymais sutelkti būsimų išlaidų, daromų išorės muitų ir žemės ūkio rinkliavų sąskaita, kontrolę Komisijoje ir Parlamente. Čia atsirastų nemaža laisvė veikti savo nuožiūra, nes tos lėšos, sudarančios apie 8 proc. visų Šešeto vyriausybių išlaidų, buvo gerokai didesnės negu esami įsipareigojimai. Žiūrint plačiau, Komisija siekė žengti pirmąjį žingsnį link ilgai truksiančio Tarybos pavertimo Europos federacinio parlamento aukštesniaisiais rūmais[174]. Hallsteinas ir Mansholtas suvokė, kad Komisijos strategija kontroversiška, tačiau vis tiek neatkreipė dėmesio į plačiai sklindančius perspėjimus. Marjolin'as leido aiškiai suprasti, kad tai išprovokuos Prancūzijos atkirtį. Bet pats momentas atrodė esąs palankus, tai būtų paskutinė galimybė pasinaudoti jėgų pusiausvyra, atsiradusia dėl de Gaulle'o siekio susitarti dėl BŽŪP. Be to, de Gaulle'ui artėjo rinkimai. Siekdami nepaleisti iš rankų iniciatyvos, Hallsteinas ir Mansholtas savo pasiūlymus rengė slapta, iš pradžių neinformavo net kitų Komisijos narių ir taip nukrypo nuo standartinės praktikos surengti šimtus preliminarių susitikimų su aukštais nacionaliniais pareigūnais ir COREPER'iu prieš teikiant pasiūlymą[175].

Prancūzijos vyriausybė iškart atmetė siūlymą ir atsisakė aptarinėti bet kokį klausimą, išskyrus trumpalaikį žemės ūkio finansavimą. Nepaisant viešai reiškiamos paramos, jokia vyriausybė (išskyrus galbūt Nyderlandus) privačiai neparėmė tų biudžetinių siūlymų. Prancūzų ir vokiečių pareigūnai greitai sutarė dėl kompromiso, visą klausimą atidėdami iki 1970 m. Saugodamiesi Bundestago, Erhardas ir Schröderis pasiūlė, kad Asamblėjai būtų leidžiama siūlyti keisti lėšų paskirstymą tarp straipsnių, bet nekeisti visos biudžeto apimties. Paskutinį derybų vakarą Vokietijos bundestagas priėmė rezoliuciją – kaip galima spėti, suderintą „europeistų“ Vokietijos, Nyderlandų ir Italijos parlamentuose, „Europos judėjime“, neaplenkiant,

[174] Krizės apžvalgą žr.: Newhouse, *Crisis;* John Lambert, „The Constitutional Crisis, 1965–1966“, *Journal of Common Market Studies* 7:3 (May 1966), 195–228; Lindberg, „Integration“; Émile Noël, „Témoignage: L'administreation de la Communauté européenne dans la rétrospective d'un ancient haut fonctionnaire“, in Erik Volkmar Heyen, ed., *Die Anfänge der Verwaltung der Europaischen Gemeinschaft* (Baden-Baden, 1992), 145.

[175] Von der Groeben, *European*, 180–181; Lambert, „Constitutional“, 206; Marjolin, *Architect*, 349–353; Spinelli, *Eurocrats*, 74, 76.

matyt, ir Monnet bei Komisijos, kuri rėmė Komisijos siūlymus. Olandijos ir Vokietijos vyriausybės, nors iš esmės nusiteikusios pritarti Prancūzijai, vidaus politikos sumetimais jautė, jog reikalinga atrodyti taip lengvai nenusileidžiančioms. Bet kai Vokietija paragino sprendimą atidėti, posėdžiui pirmininkavęs Couve de Murville'is atsisakė „sustabdyti laikrodį", kaip jau buvo nutikę tokiomis pat aplinkybėmis anksčiau, derybas paskelbė žlugusias ir grįžo į Paryžių[176].

Po kelių dienų Prancūzijos vyriausybė paskelbė atšaukianti savo nuolatinį atstovą iš Briuselio ir boikotuojanti bet kurį Tarybos posėdį, kuriame aptariami naujų politikų klausimai. Prancūzai sprendimo nepakeitė, kai liepos 22 d. Komisija atšaukė savo ankstesnius siūlymus ir pasitraukė į „sutarimo su Taryba liniją". Palaukusi du ar tris mėnesius, kurie sutapo su tradicine vasaros pertrauka, Prancūzijos vyriausybė pasiūlė dinamišką darbotvarkę pasivyti Bendrijos reikalus ir išspręsti pagrindinius klausimus – tačiau priklausomai nuo to, kaip bus įvykdyta daugelis reikalavimų, tarp jų – Komisija turi pakeisti savo pavadinimą, neturėti informacinės tarnybos, atsisakyti akredituotų diplomatinių misijų, nebesiųsti atstovų į tarptautines organizacijas, liautis viešai kritikuoti šalių narių politiką, teikti siūlymus Tarybai pirma negu jie daromi viešai, nustoti mobilizuoti grupes šalyse narėse ir rašyti abstraktesnius direktyvų projektus, kad būtų apribota jos pačios veikimo laisvė ir padidinta nacionalinių pareigūnų veikimo laisvė.

Nors de Gaulle'o tikslai buvo įžūlūs, bet jo taktika liko apdairi. Negalėdamas rizikuoti EB sudaužymu ar pakenkti BŽŪP, jis niekada neužsiminė apie pasitraukimą iš EB. Aukščiausi šalies pareigūnai savo partnerius patikino, kad Prancūzija nėra numačiusi jokios narystės alternatyvos. Prancūzijos ambasadorius išvyko, bet jo padėjėjas liko; veikla ir toliau buvo palaikoma raštu. Prancūzų diplomatai boikotavo Tarybos ir COREPER'io posėdžius, kuriuose buvo svarstomos naujos politikos, tokios kaip fiskalinės politikos derinimas, bet tyrimų grupės ir vadybos komitetai, užsiimantys esamomis politikomis, tokiomis kaip BŽŪP, derybos GATT, netgi Graikijos ir Turkijos narystės klausimas, neboikotavo. Namie Prancūzijos vyriausybė, daugiausia remdamasi ekonominiais argumentais, gynė EB nuo tų, kurie pirmenybę teikė atsivėrimui į Rytų Europą ir SSRS. Šalies vyriausybė parengė nacionalinį biudžetą planuojamam EB vidaus muitų sumažinimui, kurį ji ir atliko, kaip numatyta darbų grafike tų metų pabaigoje, nepaisydama boikoto. Trumpai

[176] Visos vyriausybės, net ir Beniliukso valstybių, privačiai, kaip atrodo, buvo daug mažiau federalistinės negu viešai. Lambert, „Constitutional", 206; Jean-Marc Boegner, "1958, le Général de Gaulle et l'acceptation du traité de Rome", *Espoir* 87 (December 1992), 33; Newhouse, *Collission*, 68, 111–118.

tariant, anaiptol nekvestionuodamas ekonominės integracijos, de Gaulle'is *naudojo* jos negrįžtamumą spausti kitus dėl institucijų reformų[177].

De Gaulle'o nesutaikomumas išprovokavo anksčiau nepasiekiamą sutarimą tarp Vokietijos vedamo Penketo, kuris rėmėsi Sutarties gynimu[178]. Krizės metu COREPER susitiko dvidešimt du kartus tvarkyti reikalų be prancūzų; Teismas ir Komisija tęsė savo kasdienę veiklą. Spalio pabaigoje Penketas paskelbė pareiškimą, besiremiantį dar aiškesniu slaptu susitarimu, kuriuo gynė pagrindines Sutarties nuostatas. Penketas jau buvo netoli nuo visai normalaus Tarybos darbo be Prancūzijos, tačiau de Gaulle'is, sunerimęs dėl rinkimų reikalų namie ir diplomatiškai izoliuotas užsienyje, grįžo prie stalo. Penketas taip pat „neslėpė fakto, kad jo nariai jau galvojo apie ryšius su britais, jei prancūzai tęs savo boikotą“[179].

Galutinis sureguliavimas buvo susitarimas dėl teisės nepritarti. Prancūzai šį tą laimėjo, bet ne tiek daug, kiek buvo prašę. EB užsienio politikos ir ryšių su spauda srityje Tarybai turėjo būti atstovaujama taip pat kaip ir Komisijai. Formalioje KDB tvarkoje nebuvo padaryta jokių nuolaidų, bet neoficialus dokumentas, pavadintas Liuksemburgo kompromisu, įteisino susitarimą dėl teisės nepritarti[180]. Pirmasis, Schröderio pasiūlytas straipsnis teigė, kad visos šalys sutaria, jog jei daugumos balsavimas sukelia grėsmę kurios nors šalies narės gyvybiniams interesams, šalys narės per priimtiną laiko tarpą stengsis rasti visiems priimtiną sprendimą – tokia nuostata, kaip matėme, labai tiko Vokietijai[181]. Antrajame straipsnyje buvo rašoma, kad Prancūzija „laikosi nuomonės“, jog dėl gyvybinių nacionalinių interesų „diskusija turi būti tę-

[177] John Newhouse, *De Gaulle and the Anglo-Saxons* (New York, 1970), 47; Ménil, *Who*, 135; Lindberg, „Integration“, 253–256; Newhouse, *Collission*, 119–120, 130–134, 151–153; Lambert, „Constitutional“, 210–213. Anne Jaumin-Ponsar, *Essai d'interprétation d'une crise* (Brussels, 1970), 104–105, 124, nurodo, jog de Gaulle'o rinkiminė retorika buvo stebėtinai teigiama EEB atžvilgiu.

[178] Newhouse, *Collission*, 148–149; Spinelli, *Eurocrats*, 212–213; Lindberg, „Integration“, 239–241. Plačiausiai cituojama tų rinkimų analizė yra atlikta golisto komentatoriaus Pierre'o Drouin laikraštyje *Le Monde* 1966 m. sausio 14 d.; nors jo teigimas, kad lemiamą įtaką rinkimų rezultatams padarė ūkininkų balsai, yra silpnas, de Gaulle'is aiškiai tuo tikėjo ir puolė veikti. Peyrefitte, *Trouble*, 50–52.

[179] Camps, *European*, 122; Newhouse, *Collission*, 89–90, 130–134, 151–153, 155; Noël, „Institutional“; Jaubin-Polmar, *Essai*, 98; Rudolf Lahr, „Die Legende vom 'Luxemburger Kompromiss'“. *Europa-Archiv* 38: 8 (10 January 1983), 223–232; de Bruin, *Pays-Bas*, 720ff., 755.

[180] Noël, „Institutional“; Newhouse, *Collission*, 130–134, 151–153; Lindberg, „Integration“, 255, 264; Jaumin-Ponsar, *Essai*, 143–145.

[181] Jaumin-Ponsar, *Essai*, 99, 113, 132.

siama tol, kol pasiekiamas vienbalsis sutarimas"[182]. Retrospektyviai daugelis tyrinėtojų Liuksemburgo kompromisą laikė esminiu posūkio tašku, ženkliu 7-ojo dešimtmečio pradžioje įgyto pagreičio sulėtinimu. Tačiau nebūtų teisinga pabrėžti būtent vienbalsį balsavimą. Juk, kaip bežiūrėtum, visi spartūs veiksmai 7-ajame dešimtmetyje buvo nuspręsti vienbalsiai. Be to, net be kompromiso Sutartis vienareikšmiškai teigė, kad visos naujos politikos – tarp jų, kas pažymėtina, ir reguliavimo suderinimas pagal 100 straipsnį – turėjo būti tvirtinamos vienbalsiai. Kaip tuo metu pastebėjo vienas komentatorius, „jei kalbėtume apie federalistų ir nacionalistų konflikto ilgalaikio pobūdžio klausimus, tai 1965–1966 m. krizė nieko nepakeitė"[183].

Visame šiame procese iš scenos dingo Komisija, kurios pradiniai siūlymai liko pamiršti visų, išskyrus Olandiją, bet jos rezoliucija dėl Asamblėjos stiprinimo buvo atmesta. Atpirkimo ožiu tapo Hallsteinas: de Gaulle'is privertė jį atsistatydinti iš Komisijos pirmininko pareigų po vienerių metų, nepaisant Vokietijos vyriausybės vangių pastangų jį apginti. Hallsteinas, tapęs nebeparankus, nedelsiant ir oriai atsistatydino. Kaip pažymėjo vienas tyrinėtojas, Komisija „1965 m. pavasarį veikė skubotai ir (...) nesuvaidino jokio vaidmens sprendžiant krizę. Su krize tvarkėsi Penketo vyriausybės ir susitvarkė labai gerai"[184].

Aiškinant derybų rezultatus

Neofunkcionalistams ir netgi skeptikams 7-asis dešimtmetis buvo Komisijos politinės lyderystės viršūnė, kol neįsikišo golistų aukštoji politika ir Liuksemburgo kompromisas. Kaip rašė Haasas 1967 m., Hallsteino pateiktas Komisijos, kaip „Europos integracijos variklio", apibūdinimas buvo teisingas „iki 1965 m"[185]. Tokie analitikai laikosi nuomonės, kad Komisija atliko esminį vaidmenį inicijuodama politikas, tarpininkaudama ir mobilizuodama. Tokią nuomonę pakurstė faktas, kad darydama tokius sprendimus, Komisija turėjo kai kurias oficialias iniciatyvos ir keitimo galias; pats Hallsteinas retrospektyviai teigė, jog tos galios leido Komisijai veikti kaip „iniciatorei" ir „sąžiningai tarpininkei"[186]. Teigiama, kad Komisija naudojosi „svarbiais pranašumais formuojant EEB politiką, nes turėjo iniciatyvos teisę". Vicepirmininkas Mansholtas ir Komisija, kaip tvirtinama, „vadovavo [BŽŪP] deryboms, (...) [todėl] galutinis susitarimas nedaug

[182] Newhouse, *Collission*, 156–157, 159–161; Lindberg, „Integration", 267.

[183] John Lambert, *Britain in Federal Europe* (London, 1968), 138.

[184] Camps, *European*, 124. Taip pat Willis, *France*, 361.

[185] Ernst B. Haas, „'The Uniting of Europe' and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies* 5:4 (June 1967), 323–324.

[186] Hallstein, *Europe*, 32.

tesiskiria nuo pradinių Komisijos siūlymų". Tik Komisija galėjo atlikti unikalųjį „atstovavimo Bendrijos interesams" vaidmenį. Ji taip pat buvo pagrindinė tarpininkė. Apskritai „tik (...) 'bendrajam interesui' atstovaujančios institucijos įstengia veiksmingai tarpininkauti derinant nacionalines pozicijas". Vyriausybių nesugebėjimas susitarti „dėl tikslių apibrėžimų vertė jas perduoti tą uždavinį Komisijai", be kurios „tarpininkaujamų ir derinamų funkcijų (...) joks sprendimas negalėtų būti priimtas". Ypač pamokomas yra Komisijos „išradingumas" ir „meistriškumas" siūlant „paketinius susitarimus", pavyzdžiui, susiejant Prancūzijos interesą užbaigti BŽŪP su Vokietijos (...) interesu pasistūmėti į priekį Kennedy'o raunde". Galų gale Komisija buvo nepralenkiama mobilizuotoja. Ji naudojosi „savo tiesioginiais ryšiais su Europos Parlamentu ir spauda bei kita nuomonę formuojančia žiniasklaida" integracijai propaguoti. Trumpai tariant, Komisijos gebėjimas „pakelti bendrąjį interesą į aukštesnį lygį" čia aprašytais būdais buvo *palanki*, o galbūt net *būtina* tos neregėtos integracijos sėkmės sąlyga 7-ojo dešimtmečio metais[187].

Tokių iš viršvalstybinių derybų teorijos padarytų išvadų empirinis įrodymas beveik išimtinai grindžiamas trimis pastebėjimais. Pirma, Komisija buvo tiesioginė daugumos derybų dalyvė. Antra, ji pateikė daug pasiūlymų, kurie buvo priimti. Trečia, ji ne kartą padėjo rašyti galutinių susitarimų projektus. Visi trys pastebėjimai teisingi, nors anaiptol ne kiekvienu atveju tinkami. Tačiau kai keliame griežtesnius klausimus – ar Komisijos dalyvavimas buvo *būtinas* arba *lemiamas* susitarimui, arba ar rezultatai yra panašūs į Komisijos *pradinius* siūlymus, pamatome, jog jos vaidmuo buvo silpnas. Komisijos entrepreneryste beveik be išimčių buvo nereikalinga, bergždžia, o kartais gal net žalinga.

Pradėję detalizuoti, pamatome, kad nėra nė vieno atvejo, kada Komisijos pareigūnai būtų galėję pasinaudoti gyvybiškai svarbia teisine, politine ar technine informacija. Nepaisant teorinio sutarimo, tuo stebėtis netenka. Apie kiekvieną klausimą vyriausybės turėjo tokią pačią arba tikslesnę informaciją. Komisijoje buvo mažiau kaip 2500 pareigūnų, taigi ji buvo mažesnė už daugelį nacionalinių ministerijų, nekalbant jau apie nacionalines vyriausybes. Jos galimybės surinkti informaciją buvo ribotos, jai trūko techninių įvertinimų, todėl ji turėjo pasikliauti išorės ekspertų komitetais, kurių ekspertus dažniausiai parinkdavo nacionalinės vyriausybės. „Dominuojančią nacionalinių vyriausybių ekspertų įtaką", kaip apibendrino vienas to meto tyrimas, „paaiškina tas gerai žinomas faktas, kad vyriausybių ekspertai, kuriuos [pradinėje] stadijoje kviesdavosi Komisija, dažnai būdavo tie patys asmenys, su kuriais ji

[187] Lindberg, *Political*, 210, 235, 244–245, 274; Camps, *What*, 43–44; Camps, *European*, 6, 35.

turėdavo derėtis dėl savo pasiūlymų“[188]. Komisijos ekspertų susitikimai negalėjo būti ir vienintelis informacijos laidininkas; tarpvyriausybinė taryba tuo pačiu metu kviesdavo taip pat daug tokių pat savų ekspertų posėdžių.

Taip pat nerasime ir žymesnių atvejų, kada Komisija, naudodamasi savo ypatinga padėtimi, būtų parodžiusi ypatingas įžvalgas dėl nacionalinių prioritetų ir galių. Tiesą pasakius, kai kurie Komisijos nariai ir nacionalinės vyriausybės glaudžiai bendradarbiavo – Hallsteinas buvo artimiausias Adenauerio užsienio politikos bendradarbis, Marjolin'as kas savaitę susitikdavo su de Gaulle'o užsienio reikalų ministru – tačiau daugiausia informacijos vyriausybėms, kaip atrodo, tekėjo iš Komisijos. Nėra jokių įrodymų apie Komisijos ypatingai informuotus ar politiškai įžvalgius vertinimus, nekalbant jau apie kokį nors sistemišką informacijos valdymą[189]. Iš tiesų daugelis Komisijos pasiūlymų dėl transporto, žemės ūkio ir užsienio prekybos, taip pat ir 1965 m. pasiūlymas susieti BŽŪP finansavimą su centralizuota finansų kontrole buvo politiškai stebėtinai netaiklūs. Šiuo konkrečiu atveju Hallsteinas ir Mansholtas ignoravo konkrečius ankstesnius įspėjimus iš tų, kurie, tarp jų Komisijos nariai Marjolin'as ir von der Groebenas, turėjo atitinkamą politinę informaciją. Nesusiję ir nesidomintys demokratine politika Hallsteinas ir Mansholtas po kelių išoriškai ženklesnių laimėjimų tapo pernelyg pasitikintys savimi – tokią veiklos liniją, būdingą, ko gero, visiems pareigūnams, demokratiniu būdu tiesiogiai nekontroliuojamiems, jau matėme Monnet ir kiek vėliau Jacqueso Delors'o veikloje.

Nacionaliniai lyderiai vienas kito prioritetus laikė svarbesniais už Komisijos prioritetus; be to, tie prioritetai paprastai visų vyriausybių buvo vienodi, tik kur ne kur prasikišdavo informacijos asimetriškumas. Kartais lyderiai nežinojo kitų vyriausybių vidaus suvaržymų, bet apskritai tik tais atvejais, kai užsienio lyderiai patys nebuvo tikri dėl vidinio sutarimo. Tiktai de Gaulle'o partneriai dažnokai nesuprasdavo, nes laikėsi apgalvotos apgaudinėjimo strategijos. Ir Vokietijos, ir Britanijos vadovai buvo linkę laikyti de Gaulle'į pirmiausia geopolitiniu ideologu, o ne Prancūzijos prekybinių interesų gynėju. Todėl Vokietijos vyriausybė nusileido derantis dėl BŽŪP, nes baiminosi, jog generolas „iracionaliai“ pasitrauks iš EB, o Britanijos lyderiai visą dėmesį sutelkė į geopolitinę „morką“, užuot nuraminę de Gaulle'o būgštavimus dėl BŽŪP ar pasinaudoję silpna jo padėtimi vidaus politikoje. (Net ir šiuo atveju, kaip matėme, bent kiek spartesnės britų ar vokiečių nuolaidos nebūtų išgąsdinusios de Gaulle'o.) Tačiau, kaip rodo „tuščios kėdės“ krizė, Komisija

[188] Christoph Sasse, Edouard Poulett, David Coombes, and Gérard Deprez, *Decision Making in the European Community* (New York, 1977), 209.

[189] Marjolin, *Architect*, 264; Craig, „Konrad“, 219.

buvo dar mažiau informuota apie de Gaulle'o motyvus negu nacionalinės vyriausybės.

Yra mažai įrodymų, jog derybų sėkmei trukdė „siauros vietos“. *Nebuvo nė vieno rimto atvejo*, kada Komisija kištųsi siūlydama veiksmų programą, imdamasi tarpininkauti vyriausybėms arba mobilizuotų visuomenės grupes šalyse narėse taip, kaip negalėjo to padaryti kiti veikėjai, ir kuris baigtųsi politiškai priimtinu susitarimu. Nors Komisija ir buvo silpna, pačios derybos, atrodo, buvo gana veiksmingos – tai tikras liudijimas, kad sandorių sąnaudos, palyginti su interesais, buvo mažos. Joks Pareto pagerinimą žadantis veiksmas nebuvo „paliktas ant stalo“, nėra ir koreliacijos tarp Komisijos dalyvavimo bei veiksmingų derybų. Komisijos siūlymai dažnai būdavo ignoruojami ir „tuščios kėdės“ krizės metu tokie neapgalvoti, jog daugelis manė, kad jie net gali sugriauti EB.

Komisija, kaip numato viršvalstybinė teorija, dažnai pateikdavo „bendrojo intereso“ pobūdžio siūlymus, t. y. siūlymus, motyvuotus vartotojų interesais arba ekonominio efektyvumo siekiu, ji taip pat pateikė keletą paketinių susitarimų. Tačiau, kaip apibendrino vienas apžvalgininkas, „šiuo metu Komisijai sunku tikėtis nacionalinių vyriausybių paramos, jei ji negali apeliuoti į jų savanaudiškumą (...). Apibendrintas apeliavimas, kildinamas iš poreikio stiprinti Europos vienybę, daro mažą poveikį“[190]. Komisijos siūlymai retai būdavo originalūs, ir net BŽŪP idėjos sutapo su Strezoje olandų pateikta pozicija. (Monnet, vis dar aktyviai dirbantis savajame Veiksmų komitete, buvo nepastovus, iš pradžių jis rėmė Fouchet planą, vėliau jam prieštaravo, teikė neoriginalius ir nerealius pasiūlymus.) Siūlymai, kurie buvo originalūs, kaip transporto politikos ir „tuščios kėdės“ krizės atveju, buvo bergždi. Sėkmingi buvo tik tie siūlymai, kuriuos jau anksčiau buvo pateikusios arba pateikė tuo pačiu metu labiausiai suinteresuotos nacionalinės vyriausybės, kaip ir numato tarpvyriausybinė teorija; iniciatyvos dėl žemės ūkio ėjo iš Prancūzijos ir Olandijos, užsienio prekybos ir konkurencijos – iš Vokietijos, laisvosios prekybos – iš Britanijos. Kai siūlymai vyriausybėms nepatikdavo, nacionaliniai vadovai paprasčiausiai juos peržiūrėdavo arba visiškai apeidavo Komisiją ir dažnai ignoruodavo net oficialius jos įgaliojimus. Kai reikėjo didesnio koordinavimo, įgaliojimai parengti siūlymus buvo greitai perkeliami tarpvyriausybinėms institucijoms, tokioms kaip Specialusis žemės ūkio reikalų komitetas arba COREPER išorės muitų tarifų derybų Sąrašo G atveju. Viršvalstybinis tarpininkavimas buvo neveiksmingas dažniausiai dėl to, kad vyriausybės jau tiksliai žinojo viena kitos prioritetus. Kai iškildavo sunkumų, svarbiausi kompromisai būdavo pasiekiami dvišaliuose Prancūzijos ir

[190] Camps, *What*, 56.

Vokietijos aukščiausiojo lygio susitikimuose arba Ministrų Taryboje, retkarčiais tarpininkaujant tokiems mažųjų šalių lyderiams kaip Spaakas. Komisija, priešingai, buvo neveiksminga ir kaskart likdavo nuošalyje – „tuščios kėdės“ krizė buvo tik kraštutinis bendros situacijos pavyzdys.

Taip pat prastai Komisijai sekėsi mobilizuoti ir transnacionalines grupes. Tik žemės ūkyje buvo vieninga interesų grupė, veikianti Europos mastu, bet ji sunkiai suvaldė savo narius ir tuoj pat suskilo į besivaržančias nacionalines grupes svarstant kainų klausimą. Kaip teigė vienas tyrimas, „nėra jokių įrodymų, kad kuri nors prancūzų organizacija (...) kada nors būtų sugebėjusi sėkmingai tiesiogiai įgyvendinti savo itin rūpimą tikslą Bendrijos mastu“[191].

Kadangi efektyvumas buvo nesunkiai pasiekiamas, netgi be viršvalstybinio įsikišimo, pagrindinė derybininkų problema buvo skirstymo konfliktas. Palyginti su derybomis dėl Sutarties, čia interesai buvo skaidresni, todėl ir derybos buvo sunkesnės. Kaip pastebėjo Hallsteinas, „kainodaros ir rinkodaros politika vis labiau buvo atliekamo praktinio politinio darbo traukos centre“, todėl kiekvienu atveju paketinių susitarimų galimybės buvo ribotos[192].

Tokia pat menka buvo ir Komisijos įtaka skirstomosioms baigtims; tai atitiko faktą, kad ji neturėjo privilegijuoto priėjimo prie informacijos ir idėjų. Kaip pagrįstai tvirtina neofunkcionalistai, Komisija dažnai (bet anaiptol ne visada) keldavo baigiamuosius pasiūlymus, kurių pagrindu būdavo pasiekiamas susitarimas. Ko gero, paprasčiausias ir stipriausias įrodymas, jog Komisija nebuvo įtakinga, yra tiesiog faktas, kad daugumos svarbių sričių rezultatai buvo priešingi tam, ko iš *pradžių* siekė Komisija. Transporto integracija buvo visiška nesėkmė, o BŽŪP tapo bemaž Komisijos idealo priešybe. Užsienio politikos srityje institucinė sudėtis buvo nepatogiai varžanti, nors Vokietijos įtaka čia atvedė prie mandatu leidžiamo keitimosi nuolaidomis. Tik vidaus muitų pašalinimo srityje, kur Komisijos siūlymai buvo akivaizdžiai nereikalingi, rezultatai buvo artimi Komisijos idėjai. Pastaba, kad kartais Komisijos siūlymai būdavo ir sėkmingi, esanti ankstesnių tyrimų centre, mažai ką sako apie jos įtaką. O pastaba, jog ji pasiekdavo savo prioritetus *tik* tada, kai jie atitikdavo pagrindinių šalių vyriausybių prioritetus, kaip netrukus pamatysime, yra gana iškalbinga.

Užtat skirstomosios baigtys atspindėjo santykinę vyriausybių galią, kurią apibrėžia asimetrinės savitarpio priklausomybės kategorijos. Kai interesai sutapdavo, pavyzdžiui, vidaus muitų mažinimo, papildomos sąnaudos buvo kuklios, o diskusijos vykdavo tik dėl spartinimo masto. Tokios vyriausybės

[191] Hanns Peter Muth, *French Agriculture and the Political Integration of Western Europe* (Leyden, 1970), 210.

[192] Hallstein, *Europe*, 186.

kaip Vokietijos, kurios labai troško spartesnių žingsnių, net siūlė nuolaidas. Kai komercinis konfliktas dėl interesų buvo aštrus ir jokie geopolitiniai interesai jų neatsvėrė, pavyzdžiui transporto, pinigų ir socialinės politikos srityse, jokių rimtesnių susitarimų nepasiekta, nors Komisija ir labai stengėsi.

Santykinė vyriausybių galia svarstant kiekvieną klausimą – o iš čia ir kompromisų bei papildomų nuolaidų sandara – atspindėjo prioritetų intensyvumą, pagal kurį labiausiai palaikančios sektorinės politikos esmę vyriausybės darydavo didžiausias nuolaidas tos srities paribiuose vardan to, kad būtų susitarta. Šitaip siekdama savo svarbiausiojo tikslo – įžengti į Vokietijos žemės ūkio produktų rinkas – Prancūzija buvo priversta sutikti su tos produkcijos kainomis, nustatytomis pagal Vokietijos lygį, bei su palankesne politika GATT atžvilgiu. Britanija, žūtbūt siekdama išvengti prekybinės atskirties, buvo pasirengusi sumokėti iš esmės bet kokią kainą, net visiškai nutraukti ryšius su JAV, kad tik taptų nare. Vokietija, siekdama vidaus rinkos ir bendrų geopolitinių laimėjimų, sudarančių jos svarbiausius prioritetus, sutiko su mažiau jai tinkamais rezultatais dėl išorės prekybos politikos ir Britanijos narystės.

Pasitraukimo ir atskirties grasinimai, kaip numato tarpvyriausybinė teorija, buvo veiksmingi tiek, kiek įtikimi. Įtikinamiausias grasinimas iš Prancūzijos ir Vokietijos pusės buvo skirtas Britanijai; britų politikoje ištisą dešimtmetį vyravo bandymas išvengti atskirties. Ir, priešingai, Britanijos grasinimas pasitraukti iš NATO nebuvo įtikimas, kaip pripažino ir britų pareigūnai, todėl jo buvo nedelsiant atsisakyta. Vokietijos grasinimas pasitraukti buvo silpnas dėl jos stiprių ekonominių interesų ir Adenauerio geopolitinių įsitikinimų; net „tuščios kėdės“ krizės metu Vokietija užkirto kelią Olandijos pastangoms pradėti diskusiją su Britanija. Prancūzų politikos formuotojai suvokė anglų ir vokiečių ryšio grėsmę, tai ir padėjo jiems 1966 m. grįžti į jų paliktą kėdę.

Tačiau hipotezė apie pasitraukimą ir atskirtį susiduria su viena regima anomalija: de Gaulle'o grasinimų pasitraukti, jei Vokietija nepadarys nuolaidų dėl BŽŪP ir EB institucijų, akivaizdžią sėkmę. Tas grasinimas racionaliai nebuvo įtikimas, ir Prancūzijos, ir Vokietijos vyriausybės tai suprato. De Gaulle'is negalėjo kelti pavojaus BŽŪP ir būtų praradęs daugiau negu Vokietija, jei muitų sąjunga būtų pakeista laisvosios prekybos erdve ar GATT susitarimu. Tai kodėl jo grasinimas buvo veiksmingas? Jau matėme, kad sąmoninga de Gaulle'o apgavystė vertė vokiečius manyti, jog jis gali būti ekonomiškai iracionalus, o Britanijos vadovus – sutelkti dėmesį į geopolitiką, o ne bandyti pakirsti de Gaulle'o vidaus paramos ekonominį pagrindą. Be to, už visiems matomų faktų vyriausybėse, ypač Vokietijos, slypėjo nemenka parama kai kuriems de Gaulle'o reikalavimams, tarp jų ir jo priešinimuisi KDB. Nesutarimas tarp Erhardo ir de Gaulle'o buvo toks pat simbolinis, kaip ir tikras, todėl tikroji de Gaulle'o rizika buvo atitinkamai mažesnė; Erhardo

pozicija bet kokiu atveju namie buvo per silpna, kad galėtų rizikuoti. Tačiau teisingiausia, ko gero, bus ta įžvalga, kad, nepaisant regimybių, tasai grasinimas faktiškai nė nebuvo toks veiksmingas. Nepasiekęs visiškai reformuotos institucijos, ko jis troško nuo pat 1960 m., De Gaulle'is, pasiekė tik susitarimą nesusitarti. Matėme, kad „tuščios kėdės" krizės metu de Gaulle'is niekada neabejojo dėl Prancūzijos narystės EB. Kai vidaus ir išorės opozicija susivienijo, jis skubiai nusileido ir sutiko su veikiau neformaliais, o ne teisiniais pokyčiais sprendimų priėmimo procese[193].

Pagaliau, kaip ir numato tarpvyriausybinė teorija, paketiniai susitarimai buvo gana riboti. Pagrindinėms interesų grupėms interesų jungtys negalėjo sukelti didelių praradimų. Jungtys faktiškai dažniausiai apsiribodavo tuo, kad balansavo pasiekimus tarp sektorių arba padėdavo susitarti dėl *pavienių* didelių ir kylančių sektorių, kurių vienašake produkcija šalys prekiavo tarpusavyje – abiem atvejais nesusidarydavo nei smarkiai laiminčių, nei daug pralaiminčių. Tinkamas pavyzdys yra pramonės gaminių muitai. O kur atsirasdavo dideli tikrieji laimėtojai ar pralaimėtojai, neabejotinai kontroliuojantys vidaus politikos formavimo procesus – žemės ūkį, Sąrašo G klausimus – jungčių galėjo susidaryti mažai. Tokiu atveju politiniai mainai pastūmėdavo link tokių veiksmų programų, kurios buvo naudingos gamintojų grupėms išsisklaidžiusių, neorganizuotų arba neatstovaujamų grupių sąskaita. Pavyzdžiui, BŽŪP prancūzų ir vokiečių ūkininkai gavo aukštas vidutines remiamas kainas, kurias apmokėjo Europos vartotojai ir mokesčių mokėtojai, taip pat Šiaurės Amerikos ir ELPA ūkininkai, tos politikos išstumti iš Europos rinkų.

Aiškinant institucines alternatyvas

Kaip ir derybose dėl Sutarties, institucijų subendrinimas ar perdavimas, balsuojant kvalifikuota dauguma arba autonomiškai veikiant Komisijai, labiausiai atitinka įtikimų įsipareigojimų požiūrį, tuo tarpu ideologiniai veiksniai vaidina antraeilį vaidmenį, o technokratiniai samprotavimai beveik nieko nepaaiškina.

Nacionaliniai požiūriai į perdavimą nebuvo nuoseklūs, kaip numato ideologinis aiškinimas, bet atspindėjo atskirų sričių reikalavimus, kaip numato

[193] Keohane ir Hoffmannas šį grasinimą pasitraukti lygina su 1985–1986 m. grasinimu pašalinti Britaniją ir teigia, kad jei 7-ajame dešimtmetyje dar buvo galima galvoti apie pasitraukimą ar pašalinimą, tai 9-ajame dešimtmetyje – jau ne. Todėl Prancūzija tada pasiekė savo, o Britanija turėjo nusileisti. Remdamiesi šiuo tyrimu mes teigiame, kad pasitraukimas buvo nuostolingas abiem laikotarpiais, panašūs būtų ir jo rezultatai. Žr.: Robert Keohane and Stanley Hoffmann, „Institutional Change in Europe in the 1980s", in *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change* (Boulder, 1991), 21.

įtikimų įsipareigojimų interesai. Kai vyriausybė tikėjosi likti mažuma, kaip atsitiko Vokietijai dėl BŽŪP, ji priešinosi kvalifikuotos daugumos balsavimui; kur ji manė būsianti dauguma, kaip atsitiko Vokietijai dėl GATT, ji rėmė KDB. Taip atsitiko ir golistinei Prancūzijai. Olandijos remiama Prancūzija 7-ojo dešimtmečio pradžioje reikalavo judėti toliau už ilgalaikių sutarčių link centralizuotos BŽŪP; golistų vyriausybės taip pat atkakliai siekė, kad dvišalių kvotų ir kainų nustatymo autorizavimas būtų institucionalizuotas dalyvaujant Komisijai. Po 1966 m. de Gaulle'is ir Pompidou reikalavo judėti nuo tarpvyriausybinio *ad hoc* rengiamo finansavimo modelio prie Briuselyje centralizuojamo PVM. Kiekvienu atveju centralizavimas buvo priemonė įtvirtinti BŽŪP įgyvendinimą ir neiškraipytą vykdymą – iš pradžių blokuoti atkaklias Vokietijos žemės ūkio pareigūnų pastangas išvengti BŽŪP vardan dvišalių susitarimų, o paskui siekti užsitikrinti nuolatinį dosnų BŽŪP finansavimą tol, kol įstos Britanija. Kaip pastebėjo Prancūzijos užsienio reikalų ministras, jo vyriausybė tapo „sutarčių sergėtoja“, kai tai tarnavo jos interesams[194]. Tokios pat taktikos laikėsi ir Vokietija išorės muitų ir konkurencijos politikos atžvilgiu. Kai Prancūzija blokavo lanksčią derybinę poziciją GATT, Vokietija siekė didesnės Komisijos autonomijos iš 111 ir 113 komitetų. Netgi antifederacinė Britanija įtraukė KDB į įvairius laisvosios prekybos planus pirmiausia dėl to, kad bijojo, jog Prancūzija piktnaudžiaus veto teise ir apsaugos išlygomis.

Ideologija vaidino tik antraeilį vaidmenį. Žinoma, „tuščios kėdės“ krizė iš dalies buvo motyvuota ideologiškai – ją apibrėžė ekonominiai interesai. Vokietija buvo labiau pasirengusi sutikti su retoriniais įsipareigojimais daugumos balsavimui ir aktyviam parlamentui. Tačiau tokiems klausimams buvo būdinga tai, kad nebuvo galima apibrėžti numatomų jų materialių pasekmių. Tačiau net ir grynai instituciniais klausimais didelė ideologinės retorikos dalis tebuvo paprasčiausia poza. Bundestagas uždraudė Erhardo vyriausybei iškart daryti nuolaidas, tačiau faktiškai Vokietijos pozicija nelabai skyrėsi nuo Prancūzijos pozicijos. Abi šalys skeptiškai žiūrėjo į KDB ir patyliukais suokalbiavo vardan vienbalsiškumo principo išlaikymo dar kelis dešimtmečius po to, kai buvo susitarta dėl Liuksemburgo kompromiso. Pagaliau tas kompromisas atspindėjo de Gaulle'o pasirengimą palaisvinti savąją ideologiją, kad būtų išsaugota ekonominė integracijos nauda.

Didesnį dėmesį vyriausybės skyrė tarptautinių institucijų autonomijai, kai rezultatai buvo numatomi. Apskritai jos teikdavo autonomiją atvirkščiai proporcingai institucijos kompetencijos mastui. 7-ajame dešimtmetyje įsimintiniausios institucinės inovacijos faktiškai buvo sumanytos pirmiausia

[194] Couve de Murville, cituojamas Leprette, *Clef*, 118–119.

viršvalstybinės galios apribojimo vardan. Šalys narės arba pasinaudodavo Sutarties neapibrėžtumu, arba tiesiog jį apeidavo, kaip buvo Specialiojo žemės ūkio komiteto arba Liuksemburgo kompromiso atvejais. Ir BŽŪP administravimą, ir derybas dėl užsienio prekybos aiškiai ribojo priežiūros komitetų veikla, kompetencijų apimties ribos ir alternatyvios institucijos. Vyriausybės perduodavo savo valdžią tik remdamosi rūpestingai apibrėžtomis ribomis, institucijoms paprastai perleisdavo kasdienės vadybos ir tam tikrų įgyvendinimų sprendimus, kuomet neutrali struktūra buvo būtina norint užtikrinti susitarimų vykdymą.

7-ojo dešimtmečio pabaigoje buvo įkurta Sutartyje numatyta muitų sąjunga. Rinkos integravimo procesas pasiekė tašką, iš kurio nebegrįžtama. Vokietija ir Prancūzija, nepaisydamos golistų būgštavimų, buvo praktiškai įsipareigojusios formuoti politiką EB viduje, ir tam abi buvo pasirengusios paaukoti kitus ekonominius bei geopolitinius tikslus. Muitų sąjungos konsolidavimas nebuvo ankstesnių sprendimų nenumatyta pasekmė; priešingai, ji buvo tų veikėjų, kurie 6-ajame dešimtmetyje projektavo Sutartį, ir tų, kurie 7-ajame dešimtmetyje ją surašė, sąmoningų pastangų vaisius. Savo indėlį įnešė visos vyriausybės, taip pat ir Prancūzija, kuri gynė Sutartį kaip vienintelę priemonę savo svarbiausiam tikslui pasiekti – integruoti žemės ūkį. Visame šiame procese daugelis politikų buvo tęsiamos: vyriausybių pagrindiniai 6-ojo dešimtmečio prioritetai liko tokie pat ir 7-ajame dešimtmetyje. 7-ąjį dešimtmetį svarstyti klausimai, tokie kaip BŽŪP plėtra ir prekybos politika, – buvo klausimai, paveldėti iš nebaigtų derybų dėl Romos sutarties. Keletas politikos pokyčių – Britanijos strategijos posūkis nuo priešinimosi prie narystės ir staigus Prancūzijos palankumo pramonės gaminių muitų liberalizavimui sustiprėjimas – apskritai nebuvo pasikeitę prioritetai. Tie pokyčiai paprasčiausiai spartino tendencijas, kurias jau buvo numatę Sutarties signatarai arba kurios atspindėjo iš lėto besivystančius ekonomikos suvaržymus. Visų tų pokyčių kontekstas buvo sparčiai besiplečianti prekyba pramonės gaminiais tarp industrinių valstybių, nepaisant jų tarptautinių insitucinių afiliacijų. Ateinančiais dešimtmečiais Europos lyderiai pasisuks į kitas pasaulinių tendencijų sukeliamas ekonomines problemas, tarp jų į naujų reguliavimo problemų kilimą ir daugybę išorinių makroekonominių pokyčių. Kitame skyriuje imsimės svarbiausio tokio pobūdžio atsakomojo politinio veiksmo – pinigų integracijos.

KETVIRTAS SKYRIUS

Divergencija ir konvergencija: pinigų integracijos link, 1969–1983 m.

> [Kai kas sako, kad] klaidinga manyti (...), jog Europos kūrimas yra tradicinė diplomatija, nes tai yra tikrosios integracijos procesas (...). Užtat diplomatija buvo tai, ką mes bandėme daryti pinigų srityje (...). Mes pralaimėjome ir buvome priversti suprasti, kad tradicinės diplomatijos žaidimą sėkmingai sužaidė kiti.
>
> *Luigi Spaventa, italų ekonomistas ir politikos kūrėjas, 1980 m.*

Svarbiausias 8-ojo ir 9-ojo dešimtmečių procesas EB buvo Europos pinigų integracija. Čia ypač ryškūs trys sprendimai: Susitarimas dėl Europos valiutų kursų, arba „žalčio" 1973 m., Europos pinigų sistemos (EuPS) sukūrimas 1979 m. ir EuPS suvaržymų griežtinimas Prancūzijai 1982–1986 m. laikotarpiu. „Žaltys" ir EuPS sukūrė koreguojamas susietų kursų sistemas, kurios stabilizavo valiutų kursus, tačiau veikė „asimetriškai" – neproporcingai didelę dalį nacionalinių makroekonomikos korekcijų išlaidų perkėlė silpnų valiutų šalims, tokioms kaip Prancūzija, Italija ir Britanija (kurios buvo priverstos toleruoti santykinai aukštas palūkanų normas ir pervertintas valiutas), o ne stiprių valiutų šalims, tokioms kaip Vokietija. EuPS institucinės taisyklės buvo minimalios: viršvalstybinės struktūros buvo silpnos, o finansiniai įsipareigojimai – kuklūs, nors įsivyravo taisyklė, jog kursui pakeisti reikia vienbalsio sutarimo. Derybos pinigų srityje kartais būdavo siejamos su kitais klausimais, tarp jų su sėkmingu Britanijos įstojimu, silpnu BŽŪP finansavimu ir reforma, regioninės, išskyrus socialinę, politikos plėtra, tiesioginiais rinkimais į Europos Parlamentą nuo 1979 m., nepasisekusiomis pastangomis išplėtoti KDB bei Europos vadovų tarybos – aukščiausiųjų EB vykdomosios valdžios pareigūnų nuolatinių susitikimų forumo – įkūrimu.

Daugelis šių sprendimų aiškinimų pabrėžia „aukštąją politiką", t. y. geopolitinius ir ideologinius nacionalinių lyderių motyvus. Teigiama, kad Prancūzijoje Georgesas Pompidou ir Valéry Giscard d'Estaing'as rėmė „žaltį" ir EuPS,

taip pat Britanijos narystę, siekdami atsverti Vokietijos *Ostpolitik*, o Francois Mitterand'as – kad sustiprintų sistemą išvengiant įsipareigojimų Europos ideologijai. Willy Brandtas Vokietijoje, teigiama, stengėsi suderinti *Ostpolitik* su Vakarų iniciatyva, tuo tarpu Helmutas Schmidtas bandė realizuoti federalistinę viziją kaip vieningą Europos atsaką į priklausomybę gynybos srityje nuo nepatikimų Jungtinių Valstijų[1]. Kiti komentatoriai pirmiausia nurodo vidines partines politikas ir skirtingas ekonomines ideologijas[2]. O kai kuriuose tyrimuose iškeliamas Komisijos pirmininko Roy'aus Jenkinso iniciatyva propaguojant EuPS.

Tačiau aš siekiu įrodyti, kad kiekviename epizode lemiamas nacionalinių sprendimų motyvas buvo ekonominiai interesai, kad derybų rezultatai atspindėjo valstybių santykinę galią, o ne viršvalstybinių institucijų iniciatyvas ir kad minimalus institucinių įsipareigojimų pobūdis atspindėjo galingųjų vyriausybių, pirmiausia Vokietijos, nenorą suvaržyti savo makroekonominę autonomiją. Bretton Woodso sistemos žlugimas ir stiprėjantis kapitalo mobilumas, abu griaunantys nacionalinę makroekonominę autonomiją, skatino siekti regioninių susitarimų vardan valiutos kursų stabilizavimo. Tačiau susitarimas nebuvo nei greitas, nei automatiškas. Šiek tiek veiksmingesnis didžiųjų valstybių bendradarbiavimas prasidėjo tik 9-ojo dešimtmečio viduryje. Pasiruošimas bendradarbiauti įvairiose šalyse ir įvairiu metu buvo labai nevienodas. Tai, kaip aš teigiu, pirmiausia atspindėjo perėjimo prie pastovių valiutos kursų sąnaudų skirtumus, kurie savo ruožtu atsirado dėl atvirojo sektoriaus gamintojų noro turėti konkurencingus valiutos kursus ir dėl specifinių nacionalinių makroekonominių prioritetų, kaip ir numato pirmame skyriuje išdėstyta valiutos kursų politikos teorija. Svarbiausi piniginiai susitarimai atsirado kaip Vokietijos vadovaujamų stipriųjų valiutų šalių ir Prancūzijos vadovaujamų silpnųjų valiutų šalių *quid pro quo* susitarimų rezultatas. Viena kitą keičiančios Vokietijos vyriausybės siekė sušvelninti Vokietijos markės (DM) brangimą ir išplėsti erdvę vidiniam makroekonomikos stimuliavimui; Prancūzijoje Giscard'as ir Mitterand'as siekė sušvelninti valiutos nestabilumą ir paremti vidaus antiinfliacinės politikos ekonominį bei politinį patikimumą. Tačiau bendradarbiauti buvo įmanoma tik prieš tai įgyvendinus sprendimus, vedančius link makroekonominių veiklos rodiklių

[1] Pvz., Michele Fratianni, and Jürgen von Hagen, *The European Monetary System and European Monetary Union* (Boulder, Colo., 1992); Jeffrey Sachs, and Charles Wyplosz, „The Economic Consequences of President Mitterand“, *Economic Policy* no. 2 (1986), 261–313; Haig Simonian, *The Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community, 1969–1984* (Oxford, 1985).

[2] Jonathan Story, „The Launching of the EMS: An Analysis of Change in Foreign Economic Policy“, *Political Studies* 36 (Autumn 1988), 397–412; Kathleen R. McNamarra, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, 1998).

ir politikos konvergencijos, šitaip sumažinant bendradarbiavimo sąnaudas, tenkančias atvirajam ekonomikos sektoriui – kaip buvo valdžioje esant Schmidtui ir Giscard'ui 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ir Mitterand'ui bei Kohliui po 1983 m. Didesnę EuPS negu „žalčio" sėkmę paaiškina ne tiek didėjanti savitarpio priklausomybė, kiek gilesnė politinė konvergencija – nuolatinė Prancūzijos ir Vokietijos parama pinigų integracijai bei Britanijos ir Italijos santūrumas šiuo klausimu ir tos specifinės sąlygos, kurias stiprių ir silpnų valiutų šalys stengėsi primesti viena kitai[3].

Dėl kitų analogiškų klausimų – ypač dėl BŽŪP, Britanijos narystės bei didesnių subsidijų regionams – kiekviena vyriausybė tebesilaikė siaurų nacionalinių interesų, kurie 6-ajame ir 7-ajame dešimtmečiuose atvedė jas prie EB įkūrimo ir stiprinimo. Visais atvejais geopolitiniai interesai ir ideologija vaidino tik antraeilį vaidmenį: geopolitiniais motyvais pasinaudojo aukščiausi vadovai, tokie kaip Schmidtas ir Giscard'as, siekdami legitimizuoti pinigų politikos bendradarbiavimą, ir šie motyvai nurungė ekonominius interesus tik vienišu ir galiausiai bergždžiu Margaret Thatcher pasipriešinimu Britanijos dalyvavimui EuPS po 1984 m. Tik grynai institucinių reformų srityje – dėl Europos vadovų tarybos sudarymo ir tiesioginių rinkimų į Europos Parlamentą – matome nuoseklų dėmesį geopolitiniams interesams ir ideologijai.

Nepaisant esminės nacionalinių prioritetų konvergencijos, jų suvienodėjimo laipsnis dažnai pervertinamas. Išliko svarbūs skirstymo klausimai. Derybų dėl šių klausimų rezultatai atspindėjo (dargi ryškiau negu 6-ajame ir 7-ajame dešimtmečiuose) nacionalinių vyriausybių iniciatyvą ir santykinę galią, bet ne viršvalstybinių institucijų vadovų troškimus. Ir silpnų, ir stiprių valiutų šalys perėjimo sąnaudas siekė perkelti vienos kitoms. Tų pastangų pasekmė buvo daugybė diskusijų apie sistemos „simetriją". Ir „žaltys", ir EuPS reiškė Vokietijos pergales, nes abi sistemos silpnų valiutų šalis privertė įsipareigoti prisiderinti vidaus stabilumo sąskaita, o tuo tarpu stiprių valiutų šalių makroekonominę politiką paliko iš esmės nė kiek nesuvaržytą. Tokius rezultatus lėmė ne Komisijos viršvalstybinių iniciatorių, kurių didžioji dalis pasiūlymų buvo neoriginalūs arba neveiksmingi, spaudimas; labiausiai

[3] Šis įrodinėjimas atitinka tai, kas dėstoma esamuose darbuose apie EuPS, tačiau skiriasi jo akcentai. John Goodman, *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe* (Ithaca, 1991), labiau akcentuoja vidaus institucinius įsipareigojimus; McNamara, *Currency*, – idėjų vaidmenį; Jeffrey A. Frieden, „Making Commitments: France and Italy in the European Monetary System, 1979–1985", Center for German and European Studies *Working Paper Series 1.14* (Berkley, Calif., 1993) – galutinę stabilią būseną, o ne infliacinę įvairovę pereinant prie pastovių valiutos kursų. Nė vienas šių darbų taip pat netyrinėja derybinių arba institucinių įsipareigojimų dinamikos.

ginčytinais klausimais, pavyzdžiui, dėl sistemos simetrijos ir finansinio aprūpinimo Komisija išvis siekė to, kas buvo priešybė galutiniam sprendimui. EuPS iš esmės suvaržė ne Komisija, bet jos galimybės būti ratifikuotai Vokietijoje (Vokietijos „išlošių rinkinys")[4]. Ypač svarbi buvo nepaprastai didelė Bundesbanko vidaus įtaka, kuri reiškė, kad stiprių ir silpnų valiutų vyriausybės, kurių visos būtų pritarusios simetriškesnei sistemai, susidūrė su įtikimu grasinimu atmesti bet kokį susitarimą, kuris keltų pavojų Vokietijos makroekonominei autonomijai.

Galiausiai aš teigiu, kad sprendimą perduoti ir subendrinti suverenitetą tarptautinėse institucijose motyvavo esminiai vyriausybių prioritetai pinigų bendradarbiavimo srityje ir iš čia susidarančio jų pasirengimo susivaržyti įsipareigojimais. Tuo tarpu technokratinės informacijos teikimas ir pamatinė geopolitinė ideologija, priešingai, atliko nežymų vaidmenį. Čia taip pat nebuvo vieningos nuomonės. Europos pinigų reikaluose, nepaisant ilgos intensyvaus keitimosi informacija istorijos, silpnų valiutų vyriausybės siekė autentiško suvereniteto subendrinimo ir perdavimo ir tikėjosi, jog tai sumažins Vokietijos vienašališkumą. Vokietija atsisakė. Vietoj to „žalčio" sistemoje ir EuPS sprendimus priimdavo tarpvyriausybiniai ministrai, kaip norėjo Vokietija, o ne Prancūzijos siūlomos labiau viršvalstybinės institucijos.[5] Abi pozicijos atspindėjo ekonominius interesus. Silpnų valiutų šalims buvo įvesta išorinė kontrolė, tačiau ji buvo nežymi ir šiek tiek didino nacionalinės politikos patikimumą. Taip pat ir vadovų susitikimų institucionalizavimas Europos vadovų tarybos forma buvo suprojektuotas siekiant padidinti nacionalinių vyriausybių galią nustatant darbotvarkę ir, nors tai jau ne toks esminis dalykas, sustiprinti nacionalinės vykdomosios valdžios padėtį bendraujant su vidaus grupėmis. Ideologinius interesus atspindėjo tik rinkimų į Europos Parlamentą įvedimas, nors dėl jų esminių pasekmių niekas nebuvo tikras. Trumpai tariant, Europos pinigų politikos bendradarbiavimo 1969–1983 m. esminį pobūdį paaiškina tam tikras ekonominių interesų, santykinės galios ir susirūpinimo dėl įtikimų įsipareigojimų derinys.

[4] Tas aiškinimas sutampa su bendrąja teorine analize, tačiau ne su visomis empirinėmis išvadomis, dėstomomis Dorothée Heisenberg, „The Mark of the Bundesbank: Germany's Role in European Monetary Cooperation (Ph. D. diss., Yale University, 1996). Taip pat žr.: Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System* (London, 1982).

[5] Toks mintijimas sutampa su John T. Wooley, „Capital, and the EMS: Policy Credibility and Political Institutions", in Alberta Sbragia, ed., *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the „New" European Community* (Washington, D. C., 1992), 157–190; Francesco Giavazzi and Alberto Giovannini, *Limiting Exchange-Rate Flexibility: The European Monetary System* (Cambridge, Mass., 1989).

NACIONALINIŲ PRIORITETŲ SUSIDARYMAS: „EKONOMISTAI" PRIEŠ „MONETARISTUS"

Nuo konfliktų Europos mokėjimų sąjungoje (EPU) 6-ojo dešimtmečio viduryje iki ginčų dėl EuPS 9-ajame dešimtmetyje Europos vyriausybių pozicijos dėl valiutų kursų stabilizavimo išliko stebėtinai nepasikeitusios. Vyriausybės susiskaidė į dvi pagrindines grupes[6]. Pirmosios, vadinamosios „ekonomistų", pozicijos laikėsi šalys, turinčios stiprią valiutą, mažą infliaciją ir nuolatinį prekybos balanso perteklių: Vokietija, Olandija ir iki 1970 m. Italija. Jų nuostata buvo tokia, kad prieš pinigų integraciją turi vykti ekonomikos konvergencija, kuri turi būti asimetrinė – valiutų kursus visų pirma turi dengti silpnų valiutų šalys. Pinigų sąjunga turi „karūnuoti" tą ilgą ekonomikos konvergencijos ir integracijos procesą, kuriame tokie agreguoti rodikliai kaip infliacija, valstybės skola ir palūkanų normos juda link stiprios valiutos šalies (šiuo atveju Vokietijos) standartų; ir būtina užtikrinti laisvą prekių ir kapitalo judėjimą. Tokia schema palanki stiprių valiutų šalims, kadangi ji sumažina eksportuotojams tenkančias valiutos brangimo sąnaudas, didina vidaus makroekonominį lankstumą ir užtikrina stabilią prekybos struktūrą. Antrosios, vadinamosios „monetaristų", pozicijos – pavadintos klaidinamai, nes ji turi mažai ką bendra su pinigų teorija – laikėsi šalys, turinčios silpnesnę valiutą, didesnę infliaciją ir nuolatinį prekybos balanso deficitą: Prancūzija, Britanija iki 1980 m., Belgija ir Italija po 1970 m., jas rėmė Komisija. Jų požiūriu bendradarbiavimas pinigų srityje turi vykti pirma negu ekonominė integracija, o valiutų kursų stabilizavimo sąnaudos dalijamos po lygiai arba pirmiausia jas prisiima stiprių valiutų šalys. Šį esminį pasiskirstymą atspindi pozicijos dėl kiekvieno svarbaus pinigų integracijos klausimo – būtinumo kištis, valiutų lygio, finansinių pervedimų, integracijos spartos (žr. 4.1 lentelę).

Vokietija: balansuojant vidinį ir išorinį stabilumą

1965–1985 m. Vokietijos vyriausybė nuosekliai rėmė didesnę Europos pinigų integraciją, netgi pinigų unifikaciją, jei tik ji nekels grėsmės nacionalinei pinigų kontrolei. Ji palaikė „ekonomistų" poziciją, pagal kurią pinigų integracija turėtų vykti remiantis prieš tai vykusia konvergencija link Vokietijos žemos infliacijos standarto. Tuo remdamiesi Vokietijos vadovai ne kartą inicijavo arba rėmė valiutų kursų stabilizavimą dolerio silpnumo laikotarpiais, tokiais kaip 1969–1973 m. ir 1977–1979 m., taip

[6] Loukas Tsoukalis, *The Politics and Economics of European Monetary Integration* (London, 1978); Kenneth Dyson, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe* (London, 1994), 65–67.

4.1 lentelė. **Pinigų politikos integracija ir gretutiniai klausimai, 1969–1983 m.: prioritetai ir rezultatai**

Klausimo sritis	Vokietija	Prancūzija	Britanija	Komisija	Rezultatai
Pinigų politika	Prioritetas koreguojamų valiutos kursų sistemai, siekiant pristabdyti DM brangimą ir skatinti ekonomiką, ypač stipraus dolerio nuvertėjimo laikotarpiais (1969–1973 ir 1977–1979). Tačiau sistema turi likti „asimetrinė" – kišimosi taisyklės ir finansavimo įsipareigojimai įveda tik minimalius vidinius suvaržymus stiprių valiutų šalyse.	Prioritetas koreguojamai sistemai, remiančiai defliacinę politiką, ypač 1976–1980 m., tačiau pasisako už „simetrinę", arba „monetaristų" sistemą, kurioje kišimosi taisyklės ir dosnūs finansiniai pervedimai perkelia vidaus korekcijų naštą stiprioms šalims.	Pasisako prieš dalyvavimą koreguojamoje sistemoje. Iki 1979 m. sutinka su naryste tik esant kišimosi taisyklėms ir labai dideliems finansų pervedimams, o tai labai palanku silpnų valiutų šalims, nors yra linkusi vengti tiesioginės atskirties. Po 1979 m. remia netgi stipresnę vienašalę vidaus drausmę, negu numato EuPS. Iki 1985 m. ministrų kabinetas, parlamentas ir verslas spaudžia už EuPS „ekonomistų" sąlygomis.	Nuosekliai pritaria britų 1978–1979 m. pozicijai: „simetrinei", „monetaristinei" sistemai, remiamai esmingais finansų pervedimais („fiskalinis federalizmas").	1969–1978: „žaltyje" vyrauja Vokietijos „ekonomistų" pozicija. Prancūzija ir Britanija palieka „žaltį". 1979–1983: EuPS vyrauja Vokietijos pozicija, remiama neišpildyto pažado po dvejų metų persvarstyti, bei nežymūs vienkartiniai papildomi mokėjimai. Prisideda Prancūzija; Britanija nutaria nedalyvauti.
BŽŪP reforma	Prioritetas vienašaliam kainų rėmimui siekiant kompensuoti pinigų nestabilumą (PKS) ir eksporto į trečiąsias šalis subsidijų mažinimą. Priešinasi Britanijos dalies persvarstymui.	Prioritetas didesnėms eksporto subsidijoms, kainų palaikymo mažinimui iki vidutinio lygio, PKS panaikinimui. Stipriai palaiko nuolatinį BŽŪP finansavimą. Priešinasi Britanijos dalies persvarstymui.	Tapusi nare pasisako prieš eksporto subsidijas, prioritetas nuolatinėms kainų subsidijoms ir Britanijos dalies persvarstymui.	Prioritetas BŽŪP reformai, įvedant žemas kainas ir įgyvendinant struktūrinius pokyčius.	Jokių pokyčių.
Regioninė politika	Priešinasi iki Britanijos referendumo.	Skeptiška.	Stipriai palaiko.	Stipriai palaiko.	Nedideli lėšų pervedimai iki Britanijos referendumo, po to didėja.
Institucijų reforma	Prioritetas stipriai Europos vadovų tarybai ir tiesioginiams rinkimams į Europos Parlamentą (EP). Skeptiškai galvoja apie KDB plėtimą ir BŽŪP finansų centralizavimą.	Prioritetas centralizuotiems BŽŪP finansams ir stipriai Europos vadovų tarybai. Menkai remia tiesioginius rinkimus į EP. Priešinasi KDB.	Prioritetas stipriai Europos vadovų tarybai, skeptiškai žiūri į tiesioginius rinkimus į EP, priešinasi KDB. Spėjama, kad priešinasi centralizuotam BŽŪP finansavimui.	Stipriai palaiko centralizuotą BŽŪP finansavimą, pasisako už didesnį KDB, standartizuotus tiesioginius rinkimus į EP. Skeptiškai galvoja apie Europos vadovų tarybą.	BŽŪP finansų centralizavimas, gana stiprios Europos vadovų tarybos sukūrimas, nestandartizuoti tiesioginiai rinkimai į EP, jokių formalių pokyčių KDB.

pat 9-ojo dešimtmečio pabaigoje. Toks momentų pasirinkimas nebuvo atsitiktinis: dolerio nuvertėjimas sukeldavo nemalonų spaudimą DM kursui kilti. Vokietijos politika visą laiką rėmėsi ne griežtomis antiinfliacinėmis Bundesbanko nuostatomis, kaip manė daugelis ekonomistų, bet kompromisu tarp, viena vertus, dėmesio infliacijai ir, kita vertus, dėmesio eksporto konkurencingumui bei vidaus ekonomikos skatinimui. Dėl kitų svarbių klausimų Vokietijos politika nesikeitė. Vokietija pasisakė už plėtrą: Britanijos narystė ir aukštų BŽŪP kainų rėmimas, net jei ta parama kirtosi su EB taisyklėmis, tačiau priešinosi didelėms BŽŪP eksporto subsidijoms ir didelėms išlaidoms finansuojant regioninius ir socialinius tikslus. Institucijų srityje Vokietija teikė pirmenybę tiesioginiams rinkimams į Europos Parlamentą ir glaudesniam vyriausybių vadovų bendradarbiavimui Europos vadovų taryboje.

Geopolitinis interesas ir ideologija: *Ostpolitik* ir „Osvencimo atmintis“

Svarbiausias Willy'o Brandto prioritetas užsienio politikoje, kai 1969 m. jis tapo valstybės kancleriu, buvo *Ostpolitik* – santykių su Rytų Vokietija ir Sovietų Sąjunga normalizavimas. Brandtas siekė panaudoti bendradarbiavimą pinigų srityje kaip dalį aktyvios *Westpolitik*, nukreiptos išsklaidyti užsienio būgštavimus dėl „antrosios Rapallo sutarties“ sudarymo ir užsitikrinti Prancūzijos sutikimą persvarstyti Berlyno statusą. *Ostpolitik* patvirtinantys įstatymai buvo galiausiai patvirtinti Bundestage vos vieno balso persvara ir atvira užsienio opozicija galėjo persverti balansą į visai kitą pusę. Ministrų kabineto posėdis dėl *Ostpolitik* 1970 m. liepą tiesiogiai susiejo Vokietijos ir Sovietų Sąjungos sutarties tikslą atsižadėti jėgos panaudojimo su „dinamiškomis“ Prancūzijai svarbiomis Vokietijos iniciatyvomis Europos integracijos srityje[7].

Daugelis Schmidto motyvų tyrimų pirmiausia jam priskiria geopolitinius motyvus, besiremiančius rūpesčiu dėl Europos politinės nepriklausomybės nuo Jungtinių Valstijų arba apskritai Europos federalistiniais jausmais. Tiesa, 8-ojo dešimtmečio pabaigoje Schmidtas pyko ant Jimmy'o Carterio dėl to, kaip pastarasis tvarkė santykius su Rytais, ir Schmidtui teko nukentėti dėl

[7] Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten* (Hamburg, 1996), 322. Arnulf Baring, *Machtwechsel: Die Ära Brandt-Scheel* (Stuttgart, 1982), 319–321; Lankowski, *Germany*, 308–309, 316–317; Henning, *Currencies*, 183. Tam tikrą vaidmenį galėjo suvaidinti ir rinkiminis spaudimas parodyti „laimėjimus“ užsienio politikoje. Cf. Story, „Launching“, 408, kuris nepakankamai įvertina Brandto mandato „slidumą“.

Carterio dvejonių neutroninės bombos klausimu. Dviprasmiška ištrauka iš po dešimties metų paskelbtų Schmidto atsiminimų dažnai cituojama kaip jo geopolitinių motyvų liudijimas. Schmidtas tvirtina „EuPS laikęs *ne tik* įrankiu derinti ekonomines politikas (...), *bet ir* platesnės strategijos, skirtos Europos politiniam apsisprendimui, dalimi", nors toji ištrauka teigia, jog vyravo ekonominė politika[8]. Schmidtas dalyvavo Europos integracijos procesuose nuo 5-ojo dešimtmečio ir nuo 6-ojo dešimtmečio dirbo Monnet veiksmų komitete, taip pat palaikė glaudžius ryšius su Robertu Marjolin'u, Raymondu Barrre'u ir kitais. Jis taip pat ne kartą viešai (o palikęs tarnybą dar dažniau) remdavo požiūrį, kad Prancūzijos ir Vokietijos bendradarbiavimas padėjo užtikrinti taiką tarp dviejų tautų po karų, vykusių „nuo Napoleono iki Hitlerio"[9]. Jis parašė įvadą Monnet atsiminimų vokiškajai laidai. Remdamiesi tokiais faktais – kitokių nėra – daugelis analitikų spėliodami teigia, kad tokie ideologiniai interesai vyravo Schmidto galvosenoje[10].

Tačiau Schmidto euroentuziazmo nereikėtų pervertinti. Jo europietiškumą mažino pragmatizmas ir, kaip matysime, jo pagrindiniai tikslai buvo ekonominiai. Kai jis kalbėjo apie pasaulinę galią, tai buvo ekonominė galia, į kurią jis paprastai orientuodavosi. Jis nepritarė Romos sutarčiai, kadangi ji neapėmė Britanijos, ir neskyrė didesnio dėmesio Europos reikalams, tokiems kaip pinigų klausimai, kol ekonominės sąlygos pačios nepadiktavo tokių veiksmų. Kaip ir Giscard'as, jis nemėgo nerealių planų ir dažniau netgi už Brandtą asmeniškai reiškė nuosekliai skeptišką, tiesiog artimą paniekai nuomonę apie svarbiausias Europos politikas, tokias kaip BŽŪP, dėl energingų europinės ideologijos apraiškų jose ir dėl viršvalstybinių pareigūnų. Apie Komisiją Schmidtas kartą pasakė: „Tegu Europą tvarko realistai, suvokiantys ką kalba ir išgelbsti mus nuo nuomonės tų žmonių, kurie neįstengtų nors porą metų vadovauti tramvajų bendrovei ir neįklampinti jos į skolas". Kaip ir Britanijos bei Prancūzijos partneriai, jis stipriai rėmė siūlymus pakeisti Komisiją labiau tarpvyriausybinėmis procedūromis[11]. Kai 9-ojo dešimtmečio pradžioje buvo

[8] Fratianni and Van Hagen, *European*, 17–18, cituojantys 1990 metų straipsnį laikraštyje *Die Zeit*.

[9] Helmut Schmidt, *Weggefährten: Erinnerungen und Reflexionen* (Berlin, 1996), 258, taip pat 252–262.

[10] Fratianni and Van Hagen, *European*, 16–19.

[11] Carr, *Schmidt*, 96. Taip pat Emminger, *D-mark*, 364; Roy Jenkins, *European Diary, 1977–1981* (London, 10), Roy Jenkins *Life at the Centre* (New York, 1993), 474; Timothy Garten Ash, *In Europe's Name* (New York, 1994), 95; Gaddum, *Deutsche*, 197ff. Ar Schmidtas taip elgėsi vardan rinkiminės taktikos siekdamas parodyti savo, kaip valstybės veikėjo, globalinį lygmenį? Atrodo, kad buvo priešingai: ir Schmidtas, ir Giscard'as siekė remti iniciatyvas *po* rinkimų. Žr. interviu kn.: Wolfram F. Hanrieder, ed., *Helmut Schmidt: Perspectives*

pateiktas Spinelli sutarties projektas, Schmidtas suniurnėjo: „Taigi dabar mes turime identifikuotis su Europa (...) Aš tuo netikiu“[12].

Ekonominiai interesai: „kas trečias vokietis“ gyvena iš eksporto

Ankstesniuose skyriuose matėme, kad pokario Vakarų Vokietija įgyvendino eksporto didinimu paremtą ekonominio augimo strategiją, kurios vienas iš elementų buvo pastoviai nuvertinta valiuta. Pinigines to nuvertinimo pasekmes kompensuodavo Bundesbankas, pristabdantis infliaciją iki kitur Europoje buvusio infliacijos lygio. Tai sukėlė piniginę įtampą regione. Spaudimą didinti Vokietijos markės kursą atsvėrė spaudimas mažinti kitų Europos valiutų kursą. Tačiau Vokietijos politikos kūrėjai į tai atsakė daugybe specialių priemonių, tarp jų kapitalo eksportą, liekančio likvidaus turto absorbavimą viduje ir kartkartėmis panaudojamą kapitalo judėjimo per sieną kontrolę. Santykinai stabiliame mažos infliacijos Bretton Woodso pasaulyje tokia politika buvo tinkama valiutų kursams stabilizuoti, tačiau Bretton Woodso sistemai silpnėjant ir galų gale žlugus, Vokietijos vyriausybė ėmė prarasti kontrolę. Tarptautiniu lygmeniu tas politikos skirtumas – ir skirtingi kainų lygiai – tarp Vokietijos ir jos kaimynų iškėlė klausimą, kas turi priderinti savo vidaus makroekonominę politiką vardan valiutų kursų stabilizavimo[13].

---

on Politics (Boulder, Colo., 1982). Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn* (Berlin, 1990), 241–242, čia Schmidtas visai tiesmukai kalba apie politinės ekonomijos pirmumą: „Viena svarbi priežastis lėmė sprendimą tiesiog perkirsti mazgą: Giscard'as ir Barre'as buvo įsitikinę, jog EuPS būtina jų ekonominei politikai įgyvendinti; lygiai taip pat buvau įsitikinęs ir aš“. Nuorodos į JAV rodo ne Europos valstybių vadovų *geopolitines* pozicijas, bet Europos poreikį priešintis, Schmidto įsitikinimu, pražūtingai Jungtinių Valstijų palūkanų normų ir valiutos kurso politikai.

[12] Carl Otto Lenz, „The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the Federal Republic of Germany“, in Roland Bieber, Jean-Paul Jacque, and Joseph H. H. Weiler, eds., *An Ever Closer Union?* (Brussels, 1985), 213.

[13] Vokietijos užsienio ekonominės politikos interpretaciją, atitinkančią šitokią jos Europos piniginių prioritetų analizę, galima rasti: Michael Kreile, „West Germany: The Dynamics of Expansion“, in ed., Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wisc., 1978), 191–224; William Wadbrook, *West German Balance of Payments Policy: Prelude to European Monetary Union?* (New York, 1972); Carl Lankowski, „Germany and the European Communities: Anatomy of a Hegemonial Relation“ (Ph. D. diss., Columbia University, 1982); Herbert Giersch, Karl-Heinz Paqué, and Holger Schmieding, *The Fading Miracle: Four Decades of Market Economy in Germany* (Cambridge, 1992); C. Randall Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington, D. C., 1993).

Vokietijos pozicijos esmė buvo ta, kad prisitaikymo prie stabilių valiutos kursų našta turi kristi ant silpnų valiutų šalių, o stiprių valiutų šalys turėtų būti apsaugotos nuo importuojamos infliacijos arba reikalavimų finansuoti užsienio deficitus. Todėl Vokietija nusibrėžė ekonominę perspektyvą, reikalavusią, kad prieš bet kokį valiutos suvereniteto atsisakymą turi įvykti makroekonominė konvergencija. Žiūrint iš politinės perspektyvos, Vokietijos laikymasis „ekonomistinės" pozicijos buvo pastovus ir santykinai naudingas dviejų įsitvirtinusių vidaus koalicijų kompromisas, kurios ginčijosi dėl valiutos kurso politikos visą pokarį nepaisydamos išorės institucinės aplinkos.

Pirmąją koaliciją sudarė prekiaujamų prekių gamintojai, ypač eksportuotojai, didieji bankai, daugelis profesinių sąjungų ir socialdemokratai – visi jie stojo už nekintamą išorinę DM vertę, kad būtų garantuotas, net rizikuojant susilaukti šiek tiek didesnės infliacijos, konkurencingas valiutos kursas. Nors padidėjusi infliacija taip pat gali susilpninti eksporto konkurencingumą, verslui ji buvo priimtinesnė, kadangi, kaip pastebėjo vienas analitikas, „importuojama infliacija veikia į eksportą orientuotų šakų užsienio ir vidaus kainas anksčiau negu jų gamybos išlaidas, [todėl] tokia atidėta infliacija būtų nepakankama panaikinti Vokietijos eksporto lyginamąjį pranašumą"[14]. Be to, kol infliacija Vokietijoje buvo mažesnė už kaimynų, nominalus valiutos kurso stabilumas reikštų realųjį DM nuvertėjimą, o tai eksportuotojams buvo labai paranku. Socialdemokratai taip pat palaikė didesnį makroekonominį lankstumą ir mažesnes palūkanų normas, tai buvo galima pasiekti turint nekintamą konkurencingesnį valiutos kursą. Didieji bankai, glaudžiai susiję su pramone per akcijų nuosavybę ir ilgalaikį bendradarbiavimą, apskritai rėmė tokią strategiją. O kiti motyvai, palaikantys išorinį pinigų stabilumą, tokie kaip valiutos kurso nestabilumo slopinimas, kaip atrodo, turėjo antraeilę reikšmę.

Antrąją, opozicinę, koaliciją sudarė įmonės ir profesinės sąjungos, susijusios su vidiniais, neprekiaujamos produkcijos sektoriais, tokiais kaip statyba, šalies rinkoje veikiantys bankai ir valstybės tarnybos, kai kurios vartotojų organizacijos, daugelis Vokietijos ekonomistų ir pirmiausia centrinis bankas *Deutsche Bundesbank*. Ši koalicija pasisakė už kainų stabilumą netgi realaus DM kurso kilimo sąskaita, tai reiškė slankių kursų arba lanksčių susiejamų kursų sistemos, stiprių valiutų šalims neuždedančios jokių įsipareigojimų, toleravimą. Bundesbankas buvo galingas veikėjas ne vien dėl to, kad buvo nepriklausomas, bet ir dėl to, kad turėjo stiprų

[14] Wadbrook, *West*, 80; Daniel Grosss, and Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union* (London, 1991), chap. 2.

antiinfliacinį mandatą, įleidusį šaknis į visuomenės ir elito sąmonę. Jis nuvertė mažiausiai du pokario metų kanclerius nepaisydamas, kaip atrodo, ir jų partijos: Erhardą, kurio kritimą 1966 m. Bundesbanko prezidentas Blessingas pakomentavo taip: „Mes turėjome panaudoti šiurkščią jėgą, kad padarytume tvarką", ir Schmidtą, kurio politiką aš žemiau analizuoju. Bundesbanko veiksmai prisidėjo mažiausiai prie dar vieno kanclerio karjeros pabaigos.[15] Tarptautiniu lygmeniu Bundesbankas tvirtino, jog kainų stabilumas reikalauja, kad jis išsaugotų autonomiją, reikalingą švelninti kapitalo įvežimo poveikį valiutos brangimui, kad ir kokias pasekmes konkurencingumui tai beturėtų. Perėjimas 8-ajame dešimtmetyje prie slankių kursų suteikė Bundesbankui netgi dar didesnę nepriklausomybę, kurią atmiešė tik jo prezidentų parinkimas, grasinimai pakeisti jo teisinius nuostatus ir oficialūs tarptautiniai susitarimai, kurie, tapę ratifikuoti, būdavo viršesni už Vokietijos įstatymus.

Nuo pat federacinės respublikos įkūrimo tarp tų dviejų koalicijų ruseno vis pasikartojantis konfliktas. Vokietijos „ekonomistinė" pozicija Europos bendradarbiavimo pinigų srityje – bendradarbiavimo siekiant neleisti kilti valiutos kursui tol, kol jis negrasina spartesne vidaus infliacija – atspindėjo stabilų tų dviejų grupių kompromisą. Stipri Vokietijos konkurencinė padėtis ir įtikimos antiinfliacinės institucijos apskritai leido sudaryti santykinai patrauklų vienašalį politikos kompromisą, vedusį į mažą infliaciją ir nuolatinį prekybos balanso perteklių. Valiuta visą laiką buvo nepakankamai įvertinta, tačiau kai tik imdavo grėsti ženklesnis nuvertinimas, pavyzdžiui, po antrosios naftos kainų krizės, Bundesbankas energingai imdavosi priemonių stiprinti markę. Tam kompromisui grėsmė kildavo tik tuomet, kai dvilypis tikslas palaikyti eksporto konkurencingumą ir mažą infliaciją atsidurdavo tiesioginėje konfrontacijoje, tai visada atsitikdavo doleriui susilpnėjus. Tai jau buvo matyti 6-ojo dešimtmečio viduryje veikiant Europos mokėjimų sąjungai, po to vis labiau eižėjant Bretton Woodso sistemai, taigi – 1959–1961, 1968–1969, 1971–1973, 1977–1979, 1986–1988 ir 1995–1997 m. Kiekvienąkart dolerio nuvertėjimas pakurstydavo kapitalo įvežimą į Vokietiją ir jo išvežimą iš tos šalies kaimynių, kurių valiutos buvo silpnos, ir šitaip sukeldavo spaudimą Vokietijai arba patirti vidaus infliacijos didėjimą, arba padidinti markės kursą. Siūlymai bent truputį pabranginti markę sukeldavo tokius aršius vidaus ginčus tarp tų dviejų koalicijų ir ypač tokį įnirtingą pramonės pasipriešinimą, kad tai visą 7-ajį dešimtmetį darė revalvavimą, vieno ekonomikos istoriko žodžiais tariant, kaip „praktiškai neįmanomą alternatyvą". Dėl tos priežasties

[15] David Marsh, *The Bundesbank: The Bank That Rules Europe* (London, 1992), 187, taip pat 168–195.

per dešimtmetį markė nuvertėjo beveik 15 proc., o tai sukėlė tarptautinį spaudimą silpnų valiutų šalių valiutos kursams[16].

Europos pinigų politikos integracija, kaip leido suprasti pagrindiniai Vokietijos bankininkai ir politikai, pirmiausia buvo priemonė išsaugoti tokią politiką tarptautinių piniginių perturbacijų akivaizdoje. Jei Europos valiutos bus derinamos, tai dolerio nuvertėjimas, tikėtina, mažiau skatins kaimyninių valiutų nuvertėjimą, ir kapitalas mažiau plūs į Vokietiją. Tačiau Bundesbankas priešintųsi ir veikiausiai būtų blokavęs bet kokį įsipareigojimą bendradarbiauti Europoje, jei tai grėstų didesne infliacija. (Verslas taip pat buvo susirūpinęs, kad didesnė infliacija gali sukelti realų markės brangimą, kaip atsitiko po kuklaus 1961 m. devalvavimo.) Vokietijos pareigūnams ypač rūpėjo moralinės rizikos situacija, kai neribota parama skatintų kitas šalis turėti didžiulius deficitus, šitaip verčiant Vokietiją susitaikyti su didesne infliacija. Todėl ir buvo apsibrėžta ekonomistinė pozicija: Vokietija sutiko prisiimti savo pinigų politikos apribojimus, tik jei kitos šalys įvykdys dvi sąlygas: makroekonominę konvergenciją mažos infliacijos link ir kapitalo judėjimo liberalizavimą. Šią politiką Vokietijos vyriausybė pirmą kartą paskelbė 1965 metais.[17]

Kai tik dolerio nuvertėjimas sukeldavo spaudimą markei brangti, eksportuotojų ir bankų koalicija sutelkdavo gretas prieš Bundesbanką, smulkiuosius bankus ir neprekiaujamų prekių gamintojus. Kai Bretton Woodso

[16] Wadbrook, *West*, 129, taip pat 125–134; Henning, *Currencies*, 180ff; Marsh, *Bundesbank*, 170–171. Tas aukšto nominalaus valiutos kurso ir žemo realaus valiutos kurso politikos derinys kartu su iškilusiais tarptautiniais sunkumais stebina. Europos mokėjimų sąjungos dinamika 6-ąjį dešimtmetį, prieš įkuriant EB, jau darė užuominas į tuos veiksnius, kurie vėliau darys įtaką politikai ištisus keturiasdešimt metų – nors tada tiesioginiai kapitalo srautai buvo kontroliuojami. Žr.: Monika Dickhaus, „Zwischen Europe und der Welt: Die internationale Währungspolitik der deutschen Zentralbank, 1948–1958“ (diss., EUI, 1995), 253–260. Diskusija dėl revalvavimo 1959–1961 m. atskleidė tą patį vidaus susiskaidymą, nors Bundesbanko vaidmuo jau buvo truputį dvejopas; pasiektas rezultatas, 5 proc. revalvavimas, buvo per mažas ir per vėlyvas, kad kompensuotų nepakankamą markės kursą. Tačiau 7-ojo dešimtmečio pabaigoje Bundesbankas jau nuosekliai rėmė kurso didinimą, o ne infliaciją. Hugo M. Kaufmann, „A Debate over Germany's Revaluation 1961: A Chapter in Political Economy“, *Weltwirtschaftliches Archiv* 103 (1969), 190–195; Otto Emminger, *The D-Mark in the Conflict between Internal and External Equilibrium*, Princeton Essays in International Finance no. 122 (Princeton, N. J.), 1977).

[17] Ludlow, *Making*, 15; Wadbrook, *West*, 75–77, 273n, 275, 279–280; Marsh, *Bnk*, 212; Jonathan Carr, *Helmut Schmidt: Helmsman of Germany* (London, 1985), 140–141. Be to, stiprindamas kitas Europos valiutas, kuklus Europos bendradarbiavimas pinigų srityje galėjo paremti Bundesbanko gebėjimą susidoroti su svarbiausiu išroiniu vidinio nestabilumo šaltiniu – markės ir dolerio santykiu.

sistema žlugo, tokie konfliktai padažnėjo. 1968–1969 m., kai susilpnėjo ir doleris, ir frankas, kapitalas ėmė plūsti į Vokietiją, todėl susidarė nemažas tarptautinis spaudimas revalvuoti markę. Viduje tokią perspektyvą rėmė Bundesbankas, *Deutsche Sparkassen- und Giroverband* (vokiškasis kredito unijų analogas), smulkieji bankai, daugiausia veikiantys vidaus finansų rinkoje, pagrindinė profsąjungų federacija, DGB ir Ekonomikos patarėjų taryba. Pasipriešinimas revalvavimui ir slankiam kursui ėjo iš ūkininkų ir BDI (kuriai vis dar vadovavo Fritzas Bergas) atstovaujamos pramonės pusės, jie turėjo sąjungininkų ir Ekonomikos ministerijoje. Bergas, remiamas mašinų ir įrengimų, elektronikos, chemijos gaminių bei automobilių gamintojų, pabrėžė, kad perėjimas prie slankaus kurso suardys „matematiką" Vokietijos eksporto pramonėje, iš kurios, jo teigimu, „gyvena kas trečias vokietis". Įtakingas Bavarijos politikas Franzas Josefas Straussas, remiamas ūkininkų grupių, pažymėjo, kad revalvavimas sumažins BŽŪP kainas. Ekonomikos ir finansų ministras Karlas Schilleris teigė, kad markės pabrangimas prislopins infliaciją, nes sumažins eksporto perteklių ir perkels išteklius į viešąsias išlaidas. Revalvavimo priešininkų grupė triumfavo beveik metus, Prancūzijos vyriausybei švaistant didžiules sumas bevaisėms pastangoms apginti franką. Net ir po franko devalvavimo nebuvo įmanoma ilgai tęsti priešinimosi kapitalo įvežimo keliamam spaudimui. 1969 m. rugpjūtį naujoji Willy'o Brandto vyriausybė savo vienu iš pirmųjų sprendimų pagaliau revalvavo markę[18].

Kitą dešimtmetį, doleriui dukart patyrus silpnus laikotarpius, ta 1968–1969 m. patirtis pasikartojo[19]. Kiekvieną kartą Budesbanko įsikišimas suteikdavo tik trumpalaikę atvangą, kol markės pirkimai vėl padidindavo pinigų

[18] Šiame ir kitame paragrafuose naudojamasi Carr, *Helmut*, 141; Dorothée Heisenberg, „Mark of the Bundesbank", 59ff; Lankowski, *Germany*, 292–295, 299–301, 313–315; Otto Emminger, *D-Mark, Dollar, Währungskrisen: Erinnerungen eines ehemaligen Budendesbankpräsidenten* (Stutgart, 1986), 357–367; Valéry Giscard d'Estaing, *Le Pouvoir et la vie* (Paris, 1988), 143–144; Great Britain, House of Commons, *The European Monetary System*, First Report from the Expenditure Committee, 1978–1979 (London: HMSO, 1978), 62; Ludlow, *Making*, 135–137, 267; Story, „Launching", 401–402; Henning, *Currenncies*, 187–189; Karl Kaltenthaler, „The Sources of Policy Dynamics: Variations in German and French Policy toward European Monetary Cooperation", mimeo. (Memphis, Tenn., 1996).

[19] Josef Ertl, *Agrarpolitik ohne Illusionen: Politische und Persönliche Erfahrungen* (Frankfurt, 1985), 45–50; Eckart Gaddum *Die deutsche Europapolitik in den 80 Jahren: Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl* (Paderborn, 1994), 102–103, 113. Giscard'o ir Schmidto džentelmenišką susitarimą sumažinti BŽŪP paramą kainoms ir apriboti PKS Ertlas ignoravo sakydamas: „Aš nepriimu įsakymų iš kanclerio". 9-ojo dešimtmečio viduryje Kohlis agresyviai siekė ūkininkų balsų, todėl padarė vos keletą kompromisų.

pasiūlą; to pasekmė buvo vidaus ekonominės politikos griežtinimas ir markės brangimas. Formuodavosi tos pačios kaip ir anksčiau koalicijos, tiktai labiau užsiangažavusios; dabar koalicijas už ir prieš revalvavimą pakeitė koalicijos už laisvą arba fiksuotą markės kursą. Fiksuoto kurso šalininkų lyderis Europoje buvo BDI. Fiskalinės politikos griežtinimas politiškai buvo neįmanomas, todėl politikos formuotojai siekė pusiausvyros tarp, viena vertus, tos politikos griežtinimo ir valiutos branginimo ir, kita vertus, didesnės infliacijos bei valiutos stabilumo. 1973 m., kai grynasis kapitalo įvežimas buvo aštuonis kartus didesnis už einamosios sąskaitos perteklių, Vokietijos vyriausybė buvo priversta paleisti markę laisvai plūduriuoti, atsisakyti Bretton Woodso suvaržymų, o dėl ženklios markės brangimo dingsties vėl įvesti vidaus kontrolę. 1977–1978 m. vėl kilo panašus spaudimas, kai silpnėjantis doleris ir stiprėjanti markė paskatino BDI ir didžiųjų bankų vedamus eksportuotojus remti pinigų integraciją. BDI taip pat pastebėjo, kad naujoji Bundesbanko laisvė gali apriboti vyriausybės išlaidas. *Deutsche Industrie- und Handelstag* (DIHT) atstovaujami apsaugoti sektoriai ir mažesni bankai laikėsi neutraliai. Schmidtą kritikavo ekonomistai, kuriems vadovavo visi penki didžiausi Vokietijos ekonomikos institutai; opozicinės CDU ir CSU, kurios gana aršiai stengėsi „kvestionuoti Vokietijos tradicinę dvipartinę poziciją dėl pagrindinių EB klausimų"; ir, kas svarbiausia, Bundesbankas. Be to, Schmidtas susidūrė su vis stipresniu profsąjungų ir SDP reikalavimu imtis ekspansinės politikos ir energingiau kurti darbo vietas. Vidinis memorandumas kanclerį ragino pasinaudoti esamu momentu ir artėjant 1980 m. rinkimams skatinti ekonomiką.

Šiuo laikotarpiu pinigų politikos bendradarbiavimas buvo susietas su kitais klausimais, tačiau pamatinė Vokietijos pozicijos politinė ekonomija keitėsi labai lėtai, jei apskritai keitėsi. Vokietija ir toliau rėmė Britanijos narystę, tokią poziciją beveik vienbalsiai palaikė verslas. BŽŪP Vokietijos ūkininkai tebereikalavo tęsti aukštų kainų politiką. Pats Schmidtas skeptiškai žiūrėjo į BŽŪP subsidijas – jis nuėjo net iki to, kad pasiekė džentelmenišką susitarimą su Giscard'u jas panaikinti, tačiau tas pastangas nedelsiant užgniaužė jo žemės ūkio ministras Josefas Ertlas (tvirtas Bavarijos smulkiųjų ūkininkų interesų gynėjas), kurį rėmė FDP, opozicinės CDU ir CSU ir netgi jo paties SDP parlamentinė frakcija. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje Vokietija tapo šeštąja pagal apimtį žemės ūkio produkcijos eksportuotoja pasaulyje, eksportuojanti beveik vien į apsaugotą Europos rinką. Subsidijuojamų kainų mažinimas, tikrai neįmanomas 1966 m., toks pat neįmanomas liko ir po dešimties metų. Galų gale minėtina ir tai, kad buvo įtarimų dėl regioninių subsidijų, kurias, be kitų šaltinių, sudarė grynieji pervedimai iš Vokietijos jos kaimynėms.

Vidaus sprendimas: „Mes vadovaujamės ekonominės politikos pirmumu“

Pradėsime nuo Brandto vyriausybės, kuri pirmuosius žingsnius pinigų integracijos link žengė 1969 m., tebesitęsiant spaudimui kelti markės kursą. Kaip jau matėme, paties Brandto motyvai iš esmės buvo geopolitiniai, ypač siekiant gauti Vakarų paramą jo *Ostpolitik*'ai. Tačiau būtina vidaus parama pinigų integracijai galėjo atsirasti tik ekonominio intereso pagrindu. Brandtas pripažino, kad markės kurso kilimo poveikis eksporto šakoms buvo „ypač lemiamas veiksnys“ bendradarbiavimo pinigų srityje naudai. Vidiniai suvaržymai susiejo Brandtą su „ekonomistų“ pozicija ir neleido jam ieškoti paramos silpnų valiutų šalyse, sutinkant su intervencijomis į suverenitetą, kurios joms buvo naudingos – tokiomis kaip išteklių subendrinimas, platūs susitarimai dėl trumpalaikių parengties kreditų ir automatinis Vokietijos įsipareigojimas remti silpnas užsienio valiutas. Bundesbankas tvirtino, kad net jei bendrose kapitalo rinkose silpnų valiutų šalys paprasčiausiai finansuoja savo viešojo sektoriaus deficitą, pasek-mė bus realių išteklių pervedimas. Todėl Europos pinigų integracija turi sukurti „stabilumo bendriją“ arba išvis jokios bendrijos. 1969–1974 m. svarbiausia jėga kuriant Vokietijos tarptautinę pinigų politiką buvo finansų ministras Helmutas Schmidtas, kurio paramą „ekonomistų“ pažiūroms beveik vienbalsiai palaikė biurokratija ir vyriausybė, netgi dalis aukštų Ekonomikos ministerijos pareigūnų, kuri susitaikė su didesne infliacija kaip „integracijos auka“, Vokietijos daroma „Europos“ labui. Tą „ekonomistų“ poziciją 1972 m. spalį Kabinetas formaliai patvirtino savo posėdyje. Po to pagrindinius politinio bendradarbiavimo rėmėjus Užsienio ministerijoje ir kanclerio aparate pakeitė pragmatikai, tarp jų Karlas Otto Pöhlas, paskesnis Bundesbanko prezidentas[20].

Visą tą laikotarpį Vokietijos pareigūnai kartkartėmis iškeldavo Europos pinigų integracijos klausimą ir kartu reikalaudavo stipresnės TVF kontrolės Jungtinėms Valstijoms kaip valiutų kursų paleidimo alternatyvos. Schmidtas ir jo Kabinetas – reaguodamas, kaip vėliau pats rašė prisiminimuose, ir į JAV spaudimą, ir į markės revalvavimo išlaidų perkėlimą vokiečių eksportuotojams – iš pradžių priešinosi kursų paleidimui, bet galų gale buvo priversti sutikti su tuo, nes deramos alternatyvos nebuvo[21].

[20] Lankowski, *Germany*, 311, taip pat 318–319; Baring, *Machtwechsel*, 660–687.

[21] Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods* (New York, 1996), 215–216. Taip pat Helmutas Schmidtas, *Weggefährten: Erinnerungen und Reflexionen* (Berlin, 1996), 174; Lankowski *Germany*, 316–317. Henningas tvirtina, kad atsisakymas revalvuoti rodo Bundesbanko, ir pirmiausia jo prezidento Karlo Klaseno, ankstesniojo *Deutsche Bank* preziden-

Schmidto priešinimasis atvedė prie pirmojo iš daugelio susirėmimų tarp jo ir Emmingerio; tik JAV valiutos devalvavimas padėjo išvengti bendros vyriausybės krizės. JAV politikos pokyčiai leido Vokietijos vyriausybei pasiūlyti ir derėtis dėl bendro Europos valiutų plūduriavimo, kuris, remiant ir Schmidtui, ir Emmingeriui, ėmė veikti 1973 m. kovą, praėjus vos kelioms dienoms po to, kai Vokietija paskelbė toliau nebegalinti palaikyti Bretton Woodso nustatytų paritetų[22].

1974 m. perėmęs iš Brandto kanclerio postą, Schmidtas liko pragmatiškas Europos pinigų integracijos šalininkas. Jis Prancūzijai, Italijai ir Britanijai nuolat siūlė vienašalę finansinę paramą, kurios legalumas pagal Vokietijos įstatymus buvo abejotinas, šitaip darydamas nesėkmingai stengėsi įtikinti tas šalis likti valiutiniame „žaltyje“[23]. To laikotarpio jo kalbos, lygiai kaip ir jo finansų ministro Hanso Apelio kalbos buvo specifiškai tiesmukos, bemaž neleidžiančios abejoti, jog jo pagrindinis tikslas buvo apsaugoti Vokietiją nuo valiutų nestabilumo komercinių pasekmių: „Būtų neišmintinga pasitraukti iš „žalčio“; tada, žinoma, vieni neturėtų palaikyti kitų, bet užtat niekas nebegalėtų daryti įtakos EB partneriams, kurie imtų įgyvendinti ekonominę ir stabilizavimo politiką, vedančią prie jų valiutų smukimo“. Pasekmė buvo ta, kad tuo metu, kai Vokietijos eksportas, palyginti su BVP, 1969–1972 m. sumažėjo 1 proc., 1972–1978 m. jis padidėjo 4,8 proc.[24].

Tačiau kai 1977–1978 m. iš „žalčio“ pasitraukė Prancūzija, Italija ir Britanija, jo veiksmingumas sunyko. Nuo 1977 m. spalio iki 1978 m. vasario doleris markės atžvilgiu nuvertėjo 12 proc., ir taip sukėlė markės brangimą. Tie įvykiai Vokietijai sukūrė situaciją, kurią Komisijos pirmininkas Roy'us Jenkinsas, vienas iš nedaugelio tarptautinių lyderių, kuriuo labai pasitikėjo Schmidtas, aprašė taip:

---

to, interesą išlaikyti konkurencingus valiutų kursus. Bet paplitęs požiūris – kad Bundesbankas 1972 m., kai kapitalo kontrolė pasirodė esanti neveiksminga, pakeitė nuomonę – atrodo bent jau esąs įtikimas, atsižvelgiant į tai, kad 1969 m. Bundesbankas rėmė revalvavimą.

[22] Heisenberg, *Mark*, 70–73; Emminger, *D-Mark*, 365 cituoja Klausą Ditterį Arndtą, *Deutsche Instituts fur Wirtschaftsforderung* prezidentą, ir 1968–1970 m. Schillerio parlamentinį valstybės sekretorių: „Wir müssen Stabilitätsöpfer für Europa bringen“. Taip pat Lankowski, *Germany*, 340–341, 368–369; Baring, *Machtwechsel*, 670ff; James, *International*, 242.

[23] Kathleen Burk and Alec Cairncross, *Goodbye Great Britain: The 1976 IMF Crisis* (New Haven, Conn., 1992), 65ff.

[24] Lankowski, *Germany*, 357, taip pat 341–342, 352–354. Fritzas Scharpfas teigė, kad Schmidtas perėjo „mokymosi procesą“, kurio metu jis ėmė suprasti, jog slankūs valiutų kursai nebuvo jokia panacėja; tačiau atrodo, kad jis nuo pat pradžių priešinosi slankiems kursams. Cf. Scharpf, *Crisis and Choice in European Social Democracy* (Ithaca, 1991), 126.

> [Vokietijai] teks leisti markei kilti į stratosferą su katastrofiškomis pasekmėmis eksportui (...), investicijoms [ir] užimtumui arba Budensbankas turės pirkti didžiulius dolerių kiekius, kad trauktų žemyn markės kursą ir šitaip didintų vokiškųjų pinigų pasiūlą ir įžiebtų rimtą infliacijos pavojų. Todėl kancleris Schmidtas turėjo stiprius motyvus ieškoti tokios sistemos, kuriai esant, dolerio kurso kitimas keltų mažiau rūpesčių Vokietijos pagrindinių prekybos partnerių valiutų kursų stabilumui[25].

Jenkinsas tai pavadino „nepriimtina situacija".

Pagrindinis ginčų objektas G-7 grupėje buvo panašus. Jis sukurstė perteklinio prekybos balanso šalis, tokias kaip Vokietija, prieš Jungtines Valstijas, ir Schmidtas buvo priverstas sutikti su markės pabranginimu – šito pažado jis netesėjo. Vietoj to, nuo 1977 m. pabaigos ar 1978 m. pradžios jis įsitikino, kad būtina imtis fiskalinių paskatų ir laisvesnės pinigų politikos. Net britų ir amerikiečių spaudimas nepajėgė, kaip galima spręsti, priversti Bundesbanką imtis tokios politikos. Emmingeris viešai leido suprasti, kad bet koks tolesnis skatinimas bus sutiktas pinigų politikos griežtinimu – tokią nuostatą Schmidtas vėliau apibūdino kaip „neturinčią nei keinsistinio, nei piniginio pagrindimo, [bet] motyvuotą misionierišku atsidavimu markės stabilumui, išreiškiamam kainų lygiu"[26]. 1978 m. balandį, siekdamas tarptautinės paramos savo vidaus politikai, Schmidtas pradėjo diskusiją dėl Europos pinigų politikos bendradarbiavimo su Giscard'u. Tarp jo pasiūlymų, kurie galiausiai atvedė prie EuPS, buvo numatyti finansiniai asignavimai silpnų valiutų šalims, privalomos intervencijos ir sistema, įkurta aplink Europos apskaitos vienetą. Tačiau gerai nusimanantys prancūzų ir vokiečių reikaluose politikai suprato, kad sumanymo „grūdas" buvo valiutų kursų stabilizavimas, o visa kita – tik „simbolika"[27].

Dauguma tyrimų – ypač, kaip atrodo, atliktų ekonomistų – teoretizuoja, kad neva Schmidto (ir Giscard'o) motyvai buvo geopolitiniai. Jie pabrėžia Schmidto nepasitenkinimą jo tariamai įžiūrimu prastu transatlantinių reikalų tvarkymu valdant Carteriui, jo tikėjimą federacinės Europos ateitimi ir jo siekį ateityje išvengti karų Europoje. Michele Fratianni ir Jürgenas von Hagenas tiesiog daro išvadą, kad „įtikinamiausias EuPS paaiškinimas (...) yra politikos

[25] Roy Jenkins kn.: Commission of the European Communities, *Hommage à Émile Noël, Secrétaire général de la Commission européenne* (Luxembourg, 1988), 23. Taip pat Simonian, *Privileged*, 278–280; Story, „Launching", 406.

[26] Vėliau Schmidtas apkaltino Bundesbanką už tai, kad šis išpjudė jį iš posto. Taip pat Emminger, *D-Mark*, 364–365; Daniel Biron and Alexandre Faire, „Le Marc souverain", *Le monde diplomatique* (18 November 1978); James, *International*, 293–296; Scharpf, *Crisis*.

[27] Taip pasiūlymą traktavo Clappier'is, Prancūzijos centrinio banko vadovas ir asmeninis Giscard'o atstovas. Story, „Launching", 405.

formuotojų Europos žemyne siekis panaudoti pinigų integraciją politinei sąjungai pasiekti“[28]. Tačiau beveik joks pirminių šaltinių paliudijimas (išskyrus keletą nevienaprasmių citatų iš Schmidto atsiminimų bei tiesioginių kontaktų su Schmidtu neturėjusių asmenų spėliojimų) neleidžia taip manyti. Tiesioginių įrodymų – tiesiogiai dalyvavusių asmenų paaiškinimų, vidaus koalicijų sandarų, laiko parinkimo ir politikos nuoseklumo – gausa patvirtina, kad asmeninį Schmidto užsiangažavimą kurti EuPS ir tokį pat Vokietijos vyriausybės nusistatymą pirmiausia inspiravo galimos ekonominės pasekmės. Geopolitinių ir ideologinių motyvų vaidmuo antraeilis, nors ir nevisiškai ignoruotinas.

Paties Schmidto, lygiai kaip ir jį tuo metu ar vėliau gerai pažinojusių asmenų – tarp jų jo asistento Manfredo Lahnsteino, Emmingerio, Giscard'o, Jameso Callaghan'o, Denniso Healey'o, Jenkinso ir vyriausiojo *Deutsche Bank* ekonomisto – teiginiai beveik be išimčių liudija, kad svarbiausias minėtos iniciatyvos tikslas buvo prislopinti markės brangimą padedant silpnų valiutų šalims įvesti makroekonominę drausmę, o ne devalvuoti valiutas ar imtis prekybos apribojimų[29]. Tai savo ruožtu leistų sparčiau augti Vokietijos

[28] Fratianni and von Hagen, *European*, 221, taip pat 17–18, kiek labiau niuansuota formuluotė p. 19. Panašius argumentus žr.: Sachs and Wyplosz, „Economic Consequences“, 261–313; Bernard Connoly, *The Rotten Heart of Europe: The Dirty War for Europe's Money* (London, 1995), 6, 11, 19. Ironiška tai, kad būtent ekonomistai nuosekliausiai palaiko geopolitika remiamus aiškinimus. Jie pagrįstai nurodo į tai, kad nėra jokio tinkamo pinigų politikos prioritetų paaiškinimo remiantis bendrosios gerovės argumentais, ir po to peršoka tiesiai į geopolitinį aiškinimą, užuot ėmęsi politinės ekonomijos. Čia iš dalies atsispindi pirminių šaltinių tyrimų nebuvimas. Fratianni ir von Hageno savimi pasitinkintis tvirtinimas apie „politinių sumetimų dominavimą“ Schmidto motyvuose, jei jau ieškotume pavyzdžių šiaip jau įžvalgioje EuPS analizėje, yra paremtas trimis įrodymais: nedokumentuotu Samuelio Brittano spėjimu, kuriuo, giliau į jį pažvelgus, faktiškai pripažįstamas pirminis politinės ekonomijos motyvacijos vaidmuo; faktu, jog Schmidtas bandė apriboti informaciją ir Bundesbankui, ir Briuseliui (kas, kaip ką tik matėme, politinės ekonomijos požiūriu turi prasmę); ir viena anksčiau pateikta citata iš Schmidto straipsnio viename laikraštyje daugiau kaip dešimt metų po tų įvykių, geriausiu atveju gana nevienaprasmiška, kurioje jis EuPS pavadino „*ne tik* (...) įrankiu suderinti ekonomines politikas (...), *bet taip pat* didesnės Europos politinio apsisprendimo strategijos dalimi“.

[29] Puikus pavyzdys apie EB tyrimams būdingą situaciją jau buvo minėtas pirmame skyriuje: mažiausiai viena citata iš „dalyvio“ ar „komentuojančio amžininko“ gali būti sukonstruota taip, kad bylotų kurio nors iš kelių įtikimų motyvų naudai, tačiau nepaneigiamų pirminių įrodymų gausa lemiamai remia vieną hipotezę. Žr.: Jenkins, *European*, 224; Denis Healey, *The Time of My Life* (London, 1989), 489; James Callaghan, *Time and Chance* (London, 1987), 492; Commons, „European“, 144ff, 158; Helmut Schmidt, „The European Monetary System: Proposals for Further Progress“, *The World Today* 41, 5 (1985), 87–91; Schmidt interviews in, Hanrieder, *Helmut:* Schmidt, *Deutschen*, 249; Schmidt, *Weggefährten*, 268–269, cf. 262; James, *International*, 289ff; David Marsh, *Germany and Europe: The Crisis of Unity* (London, 1994), 141. Vos keletas dalyvių,

ūkiui, kuris, kaip tuo metu teigė ekonomistas Robertas Triffinas, atitiktų bendruosius Europos interesus[30]. Schmidtas aiškiai matė, kad ekonomika ir politika yra glaudžiai susijusios, tačiau jo paties to meto slapti strateginiai dokumentai pirmenybę teikė ekonominiams argumentams: „Niekada nuo pat ketvirtojo dešimtmečio pasaulinės ekonominės krizės Vokietijos vadovų (ir parlamento) vidaus politiniai, užsienio politiniai ir politinės ekonomijos veiksmai nebuvo taip stipriai vienas su kitu susiję (...) kaip pastaraisiais metais. Tai tikrai pasakytina, gal net ypač tinka *1977 metams, kuriais ekonominė politika vėlgi bus dominuojanti*"[31]. Tai tiesa, kad Schmidtas kritikavo Carterį už tai, kad šis neteisingai sprendė euroraketų klausimą, tačiau jis niekur pinigų politikos tiesiogiai nesiejo su tokiais saugumo klausimais. Šiame kontekste Schmidto reiškiama JAV politikos kritika pirmiausia nutaikyta į JAV užsienio ekonomikos reikalų nederamą tvarkymą ir ypač į amerikiečių pinigų politiką, o ne šiaip ar net pirmiausia į gynybos politiką[32].

Naudodamasis europinėmis institucijomis ir ideologija, Schmidtas taktiškai ir sąmoningai gudravo. Vienas konfidencialus SDP strategijos dokumentas – „Marbelos pranešimas" („*Marbella paper*") – Schmidto surašytas prieš metus, gina europinę politiką tuo požiūriu, kad „pagrindinį vaidmenį atliekant ekonominei politikai", Vokietija neišvengiamai taps lydere ir dėl to jai reikėjo idelogijos, kad būtų galima maskuoti veiksmus:

> [Ryšium su] atsiminimais ne tik apie Osvencimą ir Hitlerį, bet ir apie Wilhelmą II bei Bismarcką [būtina] veikti ne nacionaliniu mastu ir nepriklausomai, bet atsižvelgiant į Europos Bendriją ir Aljansą. *Šis bandymas daugiašališkai pridengti mūsų veiksmus pavyks tik iš dalies*[33].

---

nė vienas jų nebuvęs tinkamoje vertinimams padėtyje, tikėjo, kad geopolitiniai veiksniai buvo svarbūs, jau nė nekalbant apie jų lemiamą vaidmenį. Bernardas Clappier'is, Prancūzijos centrinio banko prezidentas, vėliau teoretizavo, kad „Schmidto suprojektuota EuPS buvo jo atsakas į tai, kad Carteris atitraukė neutroninę bombą" – tokie išvedžiojimai, kaip atrodo, neturi jokių dokumentuotų liudijimų. Vėliau Emmingeris spėliojo, kad Schmidtui galbūt darė įtaką, bet tik išvestiniu būdu, Monnet propaguotas europinis federalizmas. Žr.: Story, „Launching", 397; Ludlow, *European*, 82–85; Barring, *Machtwechsel*, 688.

[30] Retrospektyvų vertinimą žr.: Robert Triffin, „Summary and Conclusions", in Jacques van Ypersele and Jean-Claude Koeune, *The European Monetary System: Origins, Operation and Outlook* (Luxembourg, 1985), 11. Taip pat žr. šio skyriaus 67 nuorodą.

[31] Cituojama kn. Ash, *Europe's*, 85.

[32] Jokie įrodymai nepatvirtina Giscard'o teiginio, kad Schmidtas labiau rėmė bendradarbiavimą gynybos srityje negu Giscard'o pasiūlytą bendradarbiavimą pinigų srityje. Cf. Giscard, *Le Pouvoir*, 136.

[33] Ash, *Europe's*, 87.

Europinės institucijos buvo įrankis Vokietijos interesams įgyvendinti, nors jie galėjo taip pat būti ir kitų Europos šalių interesai. Iki šiol Schmidtas kategoriškai neigia visus „viršvalstybinius“ motyvus siekti pinigų integracijos ir tvirtina, kad tai buvo „Vokietijos nacionalinių interesų“ reikalas[34].

Kaip jau matėme, vidaus susiskaldymas dėl Schmidto pasiūlymo derėjo su ekonominėmis paskatomis, primenančiomis tas, kurios nuosekliai susiklostė Vokietijoje dėl sprendimų apie revalvavimą ir laisvo kurso pasirinkimą EB viduje ir už jos. Markės brangimas 1977–1978 m., kaip pastebėjo vienas tyrinėtojas, pastūmėjo „indiferentiškumą“, egzistavusį tarp „vyraujančios Vokietijos oficialiosios nuomonės reprezentatyviųjų atstovų“ link atsargios paramos bendradarbiavimui. Priešingai, Užsienio reikalų ministerija nebuvo glaudžiai įsitraukusi į derybas, nors Hansas Dietrichas Genscheris rėmė jas galbūt dėl geopolitinių, taip pat ir rinkiminių priežasčių[35]. Vidaus debatų apie EuPS geopolitines pasekmes nebuvo.

Didžiausias Schmidto rūpestis buvo įveikti Bundesbanko priešinimąsi, kuris, kaip jis baiminosi, arba nugramzdins pasiūlymą į biurokratinį lygmenį, arba sutelks verslo ir jo šalininkų pasipriešinimą. Todėl Schmidtas meistriškai pasinaudojo tarptautinėmis institucijomis savo „dviejų lygių“ strategijoje, kurioje buvo nemažai slaptumo, teisinio pertvarkymo grėsmės ir pasinaudojimo vykdomosios valdžios iniciatyva užsienio reikaluose. Buvo „labai svarbu“, kaip jis vėliau rašė atsiminimuose, operuoti tuo pasiūlymu kanclerio institucijoje, kuri buvo atsakinga už užsienio politiką ir tarptautinius susitarimus dėl valiutų kurso bei „užsitikrinti gerokai garo šitam planui“ prieš tai, kai jis bus paskelbtas. Tokiai taktikai reikėjo, kad kancleris apeitų standartines EB procedūras, nes Bundesbanko prezidentas paprastai dalyvauja ministrų kabineto pasitarimuose valiutos klausimais ir dažnai atstovaudavo Vokietijai oficialiuose EB (ECOFIN) susitikimuose. Pirmuosius keturis mėnesius Schmidtas diegė sumanymą remdamasis nedidele žmonių grupe, kurią sudarė jo kanceliarijos ir Finansų ministerijos pareigūnai, asmeninį atstovą nusiuntęs į ją kaip derybininką. Institucine prasme EB perkėlė tą vidaus politikos iniciatyvą iš Bundesbanko į vyriausybę. Bundesbanko prezidentas Otto Emmingeris buvo „sistemingai nekviečiamas į tą iniciatorių ratą“ ir informaciją apie detales gavo tik paskutiniosiomis dienomis prieš liepos mėnesį Europos vadovų tarybai susitinkant Bremene, kai „Prancūzijos ir Vokietijos planas jau buvo parengtas, ir viskas, ką [jis] begalėjo padaryti, buvo tik reikalauti,

[34] Schmidto pastabos Jeanui Monnet skirtoje konferencijoje, Paryžius (1997 m. gegužė).

[35] Andrew Shonfield kn.: Commons, „European“, 58, taip pat 62; Emminger, *D-Mark*, 357–367; Henning, *Currencies*, 187–189; Marsh, *Bundesbank*, 194–195; Giscard d'Estaing, *Pouvoir*, 143–144.

kad kancleris neprisiimtų jokių varžančių įsipareigojimų“[36]. Schmidtas taip pat pagrasino Budensbankui peržiūrėsiąs įstatymus, nors šis grasinimas vargu ar buvo įtikimas, atsižvelgiant į Schmidto turimą kuklią parlamentinę daugumą, kuri priklausė nuo už griežtesnes priemones nusiteikusios FDP. Bet kokiam didesniam Budesbanko galių pakeitimui – o nustatymas, kas yra tas didesnis pakeitimas, iš dalies buvo Bundesbanko rankose, ir tikrai jo rankose buvo bendrojo fondo įkūrimas ir simetriškesnių intervencijų reikalavimai, Schmidto numatyti antroje fazėje – reikėjo tikėtinai sunkiai gaunamo parlamento pritarimo. Kai buvo pasiektas tarptautinis susitarimas, Schmidtas išsaugojo iniciatyvą namuose apeidamas parlamento pritarimą ir sukurdamas EuPS taip pat teisiškai galiojančiu Europos vadovų tarybos sprendimu, o ne Sutarties pakeitimu, kam būtų reikėję Bundestago sutikimo[37].

Tačiau Bundesbankas išlaikė *de facto* turimą veto teisę, nes galėjo sutelkti nemenką pasipriešinimą ir liko atsakingas nepakeitus jo nuostatų už konkretų pasiekto susitarimo įgyvendinimą. Schmidtas buvo priverstas nusileisti. Laužydamas įprastą tvarką, jis apsilankė Bundesbanko tarybos posėdyje ir po nemažo susirašinėjimo sutiko su trim Bundesbanko sąlygomis, kurių kiekviena stiprino ekonomistų poziciją. Įsipareigojimai įsikišti turėjo būti „asimetriški“ – t. y. didesnė koregavimo našta užkraunama silpnųjų valiutų šalims. Įsipareigojimas įsikišti arba skolinti markių kitiems centriniams bankams pareikalautų veikti tik tada, kai vyriausybės pasiektų savo valiutų svyravimų ribas, o ne kasdiene tvarka, svyruojant „ribų viduje“– tik kai silpnų valiutų šalys taptų pažeidžiamos. Be to, Schmidtas parašė slaptą laišką – slaptą tol, kol jo turinys nutekėjo, oficialiai jo egzistavimas buvo neigiamas, apie jį užsimenama Emmingerio atsiminimuose ir keletoje pasakojimų, vėliau,

[36] Ludlow, *Making*, 95; Carr, *Helmut Schmidt*, 141; Henning, *Currencies*, 186–187; Emminger, *D-Mark*, 358–366; Healey in Commons, „European“, 64–65; James, *International*, 283–285; Ludlow, *European*. Smulkesnį aprašymą žr.: Andrew Moravcsik, *Why the European Community Stregthens the State: International Cooperation and Domestic Politics*, Harvard Center for European Studies Working Paper Series no. 52 (Cambridge, Mass., 1994). Vokietijos ir Prancūzijos veiksmų laikas nedera su stipria motyvacija politiškai stabilizuoti Italiją arba Prancūziją vidinės komunistų grėsmės akivaizdoje. Nė viena iš jų nesiėmė ko nors daugiau kaip tiesiogiai būtinų veiksmų, kad būtų palengvinta išorinė įtampa Italijai tuo kritiniu metu, susiklosčiusiu rengiant parlamento rinkimus 1976 m. birželį, kuriuose buvo numatoma nemaža komunistų sėkmė. Galiausiai abi šalys parėmė TVF. Schmidtas manė, kad reikia palaukti, kol kairieji pralaimės rinkimus Prancūzijoje, ir *po to* imtis EuPS.

[37] Ludlow, *Making*, 136; d'Estaing, *Puovoir*, 143–145; Jenkins, *Life*, 480–483; Emminger, *D-Mark*, 357–358; Heisenberg, *Mark*, 122; Carr, *Helmut*, 141. Prancūzijoje, kur, kaip atrodo, centrinis bankas buvo patikimesnis už finansų ministrą, savo asmeniniu atstovu Giscard'as paskyrė centrinio banko valdytoją Clappier'į.

1992 m., jis buvo paskelbtas pateisinant Bundesbanko atsisakymą remti italų lirą – patvirtinantį Budesbanko teisę atsisakyti net „privalomų“ intervencijų, jei jos grėstų vidaus kainų stabilumui ir kitos vyriausybės atsisakytų devalvuoti. Paskesnis Bundesbanko prezidentas Pöhlis vėliau gyrėsi „pradinį sumanymą apvertęs aukštyn kojom todėl, kad stipriausią valiutą [o ne ekiu] pavertė sistemos standartu“[38].

Politinės ekonomijos svarbą teigia ir politikos nuoseklumas. Per visus aštuonerius Schmidto buvimo valdžioje metus kitų svarbių europinių iniciatyvų nebuvo; ir G-7 grupėje savo veiksmų jis nesukoncentravo į gynybos klausimus. Kitose, ne EB institucijose, Schmidtas tuo pačiu metu įgyvendino tą pačią dviejų lygių strategiją. G-7 grupės vadovų susitikime Bonoje 1978 m., likus vos dešimčiai dienų iki EB vadovų susitikimo dėl EuPS Bremene, jis sutiko su G-7 įpareigojimu didinti pinigų pasiūlą Vokietijos ekonomikoje. Tuo pačiu metu jo pareikšta kritika dėl prezidento Jimmy'o Carterio pasiūlytos „lokomotyvo“ idėjos buvo, matyt, skirta pavaizduoti Carterį kaip atpirkimo ožį ir nukreipti į šalį JAV reikalavimus revalvuoti markę. Vėlesniais pokalbiais paremta analizė veda prie išvadų, kad Schmidtas leidosi „būti nustumtas į politiką, kurios jis galbūt pats Vokietijoje norėjo, bet kurią įgyvendinti (...) be Europos vadovų tarybos jam būtų per brangu“. Kaip jau matėme, Schmidtas taip pat siekė išplėsti vienašalę paramą[39]. Jis taip pat, be abejo, žinojo, kad EuPS gali „reikšti, jog mes turime šiek tiek sparčiau didinti savąją pinigų pasiūlą“[40].

Laiko parinkimas taip pat patvirtina, jog vyravo politinės ekonomijos motyvai. Vokietijos iniciatyvą paspartinusi priežastis buvo spartus dolerio nuvertėjimas 1977 m. pabaigoje ir 1978 m. pradžioje, tai pabrangino Vokietijos

[38] Marsh, *Bundesbank*, 233; Emminger, *D-Mark*, *357–361*, kuris tvirtina, kad Schmidtas galbūt siekė „išsaugoti savo politinį kapitalą, padėsiantį vėliau pakeisti Sutartį, kad ji atitiktų antrąjį susitarimą, kurį jis jau planavo ir kuriame būtų numatytas Europos fondas finansuoti įsikišimus ir mokėjimų nesubalansuotumus“. Taip pat žr.: Heisenberg, *Mark*, 4 sk.; Kaltenthaler, „Sources“, 18; Wilhelm Nölling, *Unser Geld: Der Kampf um die Stabilität der Wahrungen in Europa* (Berlin, 1993), 55ff; Alain Prate, *Quelle Europe?* (Paris, 1991), 254–255; Henning, *Currencies*, 189.

[39] Robert D. Putnam and C. Randall Henning, „The Bonn Summit of 1978: A Case Study in Coordination“, in Richard Cooper et al., *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation* (Washington, D. C., 1989), 67, kuri remiasi pokalbiais su „artimiausiais Schmidto asmenimis“. „Atpirkimo ožio“ analizė irgi yra Raymondo Barre'o interpretacija. Story, „Launching“, 405.

[40] 1978 m. pokalbis, cituojamas Heisenbergo, „German Financial Hegemony“, mimeo (Yale Unversity: 1996), 6. Taip pat: Heisenberg, „Mark“, 289; Henning, *Currencies*, 205–209.

markę kitų Europos valiutų atžvilgiu. Be to, tuo laikotarpiu markė brango, kai ekonomika smuko, dėl to jos kursas buvo pervertintas ir suteikė Vokietijos pramonei per mažai laisvės tolesniam racionalizavimui. Laisvės trūko ir piniginėms priemonėms. Bundesbanko įsikišimas galėjo tik trumpam palengvinti padėtį, kol markės pirkimai sukeltų perteklinę pinigų pasiūlą[41]. Ir, priešingai, toli gražu ne sutapimas buvo svarbiausių užsienio politikos sprendimų laiko parinkimas. Pagrindiniai geopolitiniai įvykiai, grasinę pakirsti *Ostpolitik* ir įžiebti susikirtimus JAV ir Vokietijos santykiuose – „dviejų kelių" sprendimas, Sovietų įsiveržimas į Afganistaną, Lenkijos krizė – pasirodė ne anksčiau kaip metams ar daugiau praėjus *po to*, kai buvo susitarta dėl EuPS. Kitaip negu jų pirmtakai, Schmidtas ir Giscard'as nedarė jokių svarbesnių žingsnių link bendradarbiavimo EB užsienio politikos ir gynybos srityje, vietoj to išlaikė institucijas ir praktiką, perimtą iš Brandto ir Pompidou[42].

Tačiau visa tai nereiškia, kad europinė ideologija ir institucijos nevaidino jokio vaidmens. Susidūręs su stipriu pasipriešinimu, Schmidtas siekė pasinaudoti tarptautinėmis institucijomis – G-7 ir EB – kad pakeliui galėtų išplėsti ir savo vidinę autonomiją; dviejų lygių lošimo kalba, jis „sumažino netikrumą". Tokia taktika buvo galima ir dėl ideologinių, ir dėl institucinių priežasčių. Ideologine prasme EB legitimizavo Schmidto politiką ir suteikė papildomą apsaugą nuo vidaus kritikų. Hanso Dietricho Genscherio vadovaujama FDP, kaip atrodo, rėmė jo pasiūlymą dėl geopolitinių ir ideologinių priežasčių. Netgi konservatyvusis *Frankfurter Allgemeine Zeitung* bei CDU ir CSU opozicija, nors iš esmės nusistatę kritiškai, buvo priversti girti Schmidto „lyderystę" ir „viziją"[43].

Nepaisant Schmidto pastangų, EuPS nepajėgė įgyvendinti jo vidinių tikslų. 1979–1982 m. Schmidtas, remiamas reikšmingų bankininkystės ir pramonės segmentų, taip pat ir SDP, siekė atpiginti markę, mažesnių palūkanų normų ir daugiau fiskalinės refliacijos. Bundesbankas tam pasipriešino. Susidūrusi su netikėtu JAV pinigų politikos sugriežtinimu ir ištikus antrajam naftos šokui, Vokietijos markė susilpnėjo, infliacija slinktelėjo aukštyn ir Bundesbankas, atsakydamas į tai, pakėlė palūkanų normas iki precedento neturinčio lygio ir taip sukėlė rimtą ekonomikos smukimą. 1981 m. numatytas EuPS persvarstymas ir pagilinimas nebuvo pradėtas. Galų gale, ko jau

[41] Jenkins, in Commission, *Hommage*, 23; Ludlow, *Making*, 76–77; Lankowski, *Germany*, 404–405; Simonian, *Privileged*, 279–281.

[42] Afganistanas ir Lenkija atsirado vėliau. Schmidtas žinojo raketų klausimą visą laiką nuo 1977 m., tačiau glaudesnis Prancūzijos ir Vokietijos karinis bendradarbiavimas prasidėjo tik gerokai vėliau. Schmidto nuomone, būtent ekonomika buvo Giscard'o ir Schmidto draugystės pagrindas; *Weggefährten*, 258, 266ff.

[43] Ludlow, *Making*, 267; Story, „Launching", 401–402.

seniai bijojo Schmidtas, Bundesbanko spaudimas keliant palūkanų normas padėjo išguiti jį iš posto. Paskutinis šiaudas buvo neoliberaliosios FDP dezertyravimas iš valdančiosios koalicijos 1982 m. rugsėjį[44].

Naują CDU vadovaujamą vyriausybę sudarė Helmutas Kohlis. Kai ėmė kilti dolerio kursas ir atitinkamai pigti markė, Bundesbankas palaisvino palūkanų normas – kaip tik tuo metu, kai to reikėjo naujos koalicijos rinkiminei sėkmei užtikrinti 1983 m. kovą. Verslas ir finansininkai teberėmė pinigų integraciją, o besiplėtojanti EuPS tapo veiksmingesne sistema; doleriui sustiprėjus, Vokietija galėjo pasinaudoti ilgu realaus markės nuvertėjimo laikotarpiu, kurio metu mažesnės palūkanų normos ir markės brangimo stabdymas nustojo būti prioritetinis tikslas. Po 1982 m. iš esmės pertvarkius valiutų kursą, Bundesbankas ir vyriausybė, vedama Finansų ministerijos, glaudžiai bendradarbiavo ir siekė palaikyti griežtą derybinę poziciją, bet kartu buvo pasiruošę daryti nedideles nuolaidas padrąsinant besitęsiančią Prancūzijos narystę. Konservatyvioji Kohlio vyriausybė tikriausiai buvo mažiau suinteresuota taikyti makroekonominio skatinimo priemones negu Schmidto vyriausybė, tačiau čia vis tiek buvo daugiau tęstinumo negu pokyčių. Kadencijos pabaigoje Schmidtas tapo gana kritiškas Mitterand'o atžvilgiu; Schmidto politiką toleruoti kontroliuojamą prancūzų valiutos devalvavimą tęsė Kohlis. Tačiau, kaip ir visos vyriausybės nuo Erhardo laikų, Kohlis susiejo tvarią narystę EuPS ir finansinę paramą silpnų valiutų šalims su EuPS valiutos kursų peržiūrėjimų saikingumu bei atitinkamų šalių vidaus ekonominės politikos griežtinimu. Jis nedarė nieko tai sistemai pagilinti. Tuo laikotarpiu ši sistema mažai tevaržė Bundesbanko vykdomą vidaus pinigų politikos kontrolę. Tiesą sakant, sistema net sustiprino Bundesbanko kontrolę tuo, kad stabilizavo valiutų kursus, sustiprino markę trumpais jos silpnumo momentais ir išsklaidė dolerio keliamą spaudimą.

Visą 1969–1983 m. laikotarpį Vokietijos prioritetai tose srityse, su kuriomis buvo siejama pinigų politika – žemės ūkis, paskirstymo politika EB, Britanijos narystė, institucijos – liko santykinai pastovios. Kaip ir anksčiau, Vokietija rėmė Britanijos narystę, bet nebuvo linkusi imtis esminių pokyčių *acquis communautaire* sistemoje, kad ta narystė taptų galima. Žemės ūkio srityje Brandtas, Schmidtas ir Kohlis priešinosi bet kokiam nominalių kainų mažinimui, tai jiems buvo nesvarstytina nuostata; nors ir skeptiški eksporto subsidijų atžvilgiu, jie nebuvo pasirengę jas mažinti. Didžiausias Vokietijos įnašas į BŽŪP reformas tuo laikotarpiu buvo padarytas priešinga kryptimi: įvedant, iš pradžių vienašališkai, paskui ir regionuose, didesnes pinigines

[44] Scharpf, *Crisis*, 150–157; Eric Owen Smith, *The German Economy* (London, 1994), 166, taip pat 191–192; Henning, *Currencies*, 191–195.

subsidijas pinigų kompensavimo sąskaitų (PKS) forma, kai mokamos papildomos kainų subsidijos kompensuojant valiutos kursų kitimus. Tos PKS faktiškai pakeitė papildomus mokėjimus, kuriuos Erhardas buvo pasiūlęs vokiečių ūkininkams 1966 m. kaip dalį susitarimo dėl grūdų kainų. 1973 m. Vokietijos žemės ūkio ministerijos ataskaitose teigiama, kad Vokietija turėtų renacionalizuoti kainų politiką įvesdama nuolatinių sienos kirtimo mokesčių sistemą; šį tikslą ir pasiekė PKS. Kai Giscard'as 8-ojo dešimtmečio pabaigoje PKS panaikinimą susiejo su pasiūlymu dėl EuPS, SDP ir FDP frakcijos Bundestage į tai atsakė balsuodamos už PKS išsaugojimą iki pat baigiamosios EPS pakopos. Iki 1976 m. Vokietijos grūdų augintojams mokamos kainos buvo apie 10 proc. *didesnės* už EB bazinę kainą, taip jos padėjo kilti Vokietijos žemės ūkio produkcijos eksporto bumui. Tačiau dėl produkcijos įvairovės vokiečių ūkininkai nesipriešino Vokietijos paramai sparčiam Iberijos šalių priėmimui – tame regione Vokietijos pramonės eksportuotojai turėjo rimtų interesų[45].

Šiuo laikotarpiu EB svarstė įvairias pajamų perskirstymo iš turtingesnių į skurdesnius EB regionus formas, tai buvo svarbiausias Romos sutarties nubrėžtos regioninės politikos įgyvendinimo žingsnis. Regioniniams mokėjimams pagrįsti buvo prigalvota daugybė techninių argumentų, tačiau vargiai kuris buvo įtikinantis. Dosnius Brandto užmojus šioje srityje blokavo jo finansų ekspertai. Vokietija, žinoma, turėjo būti šalis donorė, ir Schmidtas, niekada negarsėjęs eufemizmais, pastebėjo, kad regioninė politika faktiškai yra kyšis, pridengtas tik „glaudėmis su užrašu „Regioninė politika"[46]. Atsižvelgdamas į Vokietijos vyriausybės įsipareigojimus laikytis taupymo režimo 8-ajame dešimtmetyje ir aukštyn šaunančias BŽŪP sąnaudas, Schmidtas buvo pasiruošęs teikti finansinius pervedimus tik mainais už *quid pro quos* politiką – kompensacijos vardan laimint pritarimą Britanijos narystei ir dalyvavimą EPS arba aukštesnes BŽŪP kainas. Schmidtas įtraukė nedideles sumas į EuPS pasiūlymą, kad gautų pritarimą dėl Airijos,

[45] Simonian, *Privileged*, 178, 288–290; Michael Tracy, *Farmers and Politics in France* (Enstone, 1991); Bernard May, *Kosten und Nutzen der Deutschen EG-Mitgleidschaft* (Bonn, 1982), 103. Remiamos kainos buvo apskaičiuojamos ekiu vienetais. Kai valiutų kursas pasikeisdavo, remiama kaina devalvuojamos valiutos šalyje padidėdavo, o remiama kaina revalvuojamos valiutos šalyje krisdavo, dėl to tapo būtina naudoti lygiagretų „žaliųjų" valiutos kursų rinkinį, kad vidaus kainos liktų nepakitusios. PKS buvo sudėtinga sistema kompensacijų, mokamų siekiant išvengti kursų kitimo pasekmių. Vokietijos ūkininkai buvo ypač pažeidžiami, nes paklausos elastingumas kainoms šalyje buvo mažas, o smulkių, mažai gaminančių ūkininkų buvo daug.

[46] Simon Bulmer and William Paterson, *The Federal Republic of Germany and the European Community* (London, 1987), 35 ir skyriai apie regioninę bei socialinę politikas.

ir didesnes sumas – kad paveiktų 1975 m. referendumo Britanijoje rezultatus; tai ir buvo tikrasis EB regioninės politikos šaltinis; tačiau jis nebuvo nusiteikęs eiti toliau. Be to, ir Schmidtas, ir Kohlis siekė centralizuoti regioninę paramą į vieną fondą, tvarkomą iš Briuselio pagal griežtesnius, bendrus visai EB kriterijus[47].

Be to, Vokietija savaip žiūrėjo į institucijų reikalus. Kaip ir kitų didelių valstybių vadovai, Brandtas ir ypač Schmidtas rėmė tarpvyriausybinių Europos vadovų susitikimų gilinimą; Schmidtas buvo itin energingas šios vykdomosios valdžios vadovų tarptautinių derybų formos šalininkas. Be to, Vokietijos parlamentarai nuosekliai rėmė tiesioginius Europos Parlamento rikimus, nors tokie lyderiai kaip Schmidtas ar Kohlis į šį klausimą, kaip atrodo, žiūrėjo ne taip entuziastingai.

Taigi ekonominiai interesai siūlo nuoseklų ir galingą Vokietijos pozicijos dėl integracijos 8-ajame dešimtmetyje paaiškinimą. Tokią išvadą patvirtina kiekvienas nacionalinis prioritetas. Ekonominiai interesai lėmė Brandto ir Schmidto iniciatyvą ir nuoseklią paramą deryboms dėl pinigų integracijos; Vokietijos paramą nuo 1965 m. „ekonomistiniam" („asimetriniam") pinigų sistemos sutvarkymui; vidaus koalicijų pobūdį ir vokiečių politikų privačius bei viešus argumentus tokiai politikai remti; skirtingus pinigų politikos, žemės ūkio, regioninės politikos rėmimo lygius bei Britanijos narystės klausimą ir visų Vokietijos iniciatyvų laiko parinkimą.

Prancūzija: išorinė parama vidaus griežtumui

Priešingai negu Vokietijos pasirinkta pozicija, Komisijos remiamos silpnų valiutų šalys pasirinko „pinigų" perspektyvą, kuri reikalavo, kad pirma makroekonominės konvergencijos turi eiti bendri įsipareigojimai palaikyti valiutų kursų paritetus, finansuoti kitas vyriausybes ir centralizuoti sprendimus dėl pinigų politikos. Pagal šį požiūrį suverenios galios pinigų politikos sprendimuose santykinai greitai turėtų pereiti centrinėms institucijoms, šitaip jos vestų paskui save ir palengvintų ekonominę konvergenciją. Šio proceso metu stiprių valiutų šalims atitektų prisitaikymo našta, kuri prilygtų ar būtų didesnė už silpnų valiutų šalių naštą. Ta našta – tai didesnė infliacija,

[47] Lankowski, *Germany*, 248–250, 320–323, 362ff, 365–366, 416–422. 1971 m. Brandtas pateikė esminį pasiūlymą EB socialinės politikos srityje, apimantį EB nuostatas dėl samdomų darbuotojų teisių socialinio saugumo atžvilgiu; darbo sąlygų normas, kolektyvines derybas ir *Mitbestimmung*; regioninę ir aplinkosaugos politikas ir iniciatyvos teises EB Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui. Net DGB neparėmė tokio kraštutinio siūlymo, ir Schmidtas netrukus po to jį numarino. Vėliau Vokietija priešinosi pastangoms įkurti centralizuotą pajamų politiką.

sumažėjęs prekybos balanso perteklius ir intervencijos arba finansavimas remiant silpnas valiutas. Tokia tvarka palankesnė silpnų valiutų šalims, kadangi ji mažina joms tenkančias išlaidas ir, tikėtina, didina vidaus korekcijų patikimumą.

Geopolitinis interesas ir ideologija: „centristinė, liberali ir europietiška"

Aiškinant to laikotarpio Prancūzijos politiką Europos atžvilgiu, dažnai nurodomos dvi geopolitinės problemos: „Vokietijos problema" ir federalistinė Europos ideologija.

Susirūpinimas dėl Vokietijos galios persvaros dažnai nurodomas kaip golistų siekio judėti link pinigų integracijos motyvas. Kai kas tvirtino, kad 1968–1969 m. valiutos kursų krizė ir patį generolą de Gaulle'į privertė rimtai pagalvoti apie Britanijos narystės EB būtinumą, kaip atsvarą Vokietijai, nors generolas paliko postą dar iki to, kai buvo galima imtis kokios nors veiksmingos iniciatyvos. To paties 8-ajame dešimtmetyje baiminosi ir Georges Pompidou, Jacquesas Chirac'as, Michelis Jobertas, Barndto *Ostpolitik* ir prekybinės konkurencijos su Rytais, taip pat užuominų apie piniginę ir agrarinę nepriklausomybę pastūmėti. Pačiu blogiausiu atveju, būgštavo Prancūzijos lyderiai, Vokietija gali nuspręsti tapti neutrali. Net Giscard'as viešai teigė, kad pasaulyje, kuriame ekonominė galia tapo svarbiausia jėga, Prancūzija turi nustoti varžytis su Britanija ir sekti Vokietijos pavyzdžiu pinigų skaidrumo srityje. Būtina sukurti industrinių ekonomikų „didįjį ketvertą", įtikinėjo jis, „nes Europai nebus gerai, jei joje dominuos viena šalis"[48].

Proeuropinės jėgos Prancūzijoje didino savo įtaką. Generolui atsistatydinus, golistų koalicija nusilpo ir, siekdamas paimti viršų trijų etapų lenktynėse į prezidento postą, Pompidou buvo priverstas derėtis dėl rinkiminių aljansų, svarbiausia – su centro dešinės Giscard'o šalininkais. Giscard'as tebebuvo stiprus bendradarbiavimo pinigų srityje šalininkas, ir, kaip buvo teigiama, vienas iš svarbiausių jo reikalavimų mainais už paramą buvo įsipareigojimas palaikyti proeuropinę liniją. Nors Giscard'o proeuropietiškumo ištakos galėjo būti ideologinės, jos taip pat buvo ekonominės ir rinkiminės. Tuo metu buvo manoma, kad Giscard'as yra tiesioginis modernaus, internacionalizuoto didžiojo verslo atstovas, tuo tarpu golistus labiau rėmė smulkaus verslo, žemės ūkio ir senieji, labiau nacionalistiniai rinkėjai. 1974 m. Giscard'as rikimuose dalyvavo su „centristine, liberalia ir europietiška" platforma. Taip pat ir Mitterand'as galėjo tvirtinti esąs europietiškas nuo pat 1948 m.

[48] Simonian, *Privileged*, 179–192; Michel Jobert, *L'autre regard* (Paris, 1976), 347ff.

Europos asamblėjos, dažnai, ypač po 1984 m., kalbėdamas apie „europinį pašaukimą“[49].

Nors neįrodyta, kad daugelis rinkėjų palaikė Giscard'ą ar Mitterand'ą dėl jų europietiškumo, tokia pozicija pasirodė esanti sėkminga. 8-ajame dešimtmetyje Chirac'ui dėl rinkimų nepavyko mobilizuoti golistinės opozicijos prieš europinį federalizmą. 1976 m. jis atsistatydino iš ministro pirmininko pareigų neva dėl nesutarimų dėl tiesioginių rinkimų į Europos Parlamentą, nors dauguma stebėtojų jo pasitraukimą laikė priemone išvengti atsakomybės už sunkius ekonominės politikos sprendimus. 1978 m. lapkritį komunistai ir golistai susivienijo, kad Nacionaliniame susirinkime nebūtų pritarta EB biudžetui. 1979 m. Europos Parlamento rinkimuose Chirac'as ir golistai stengėsi pasinaudoti antieuropietiškomis nuotaikomis manipuliuodami būgštavimais dėl prancūziškojo tapatumo bei ūkininkų susirūpinimu dėl Ispanijos, Portugalijos ir Graikijos narystės. Pasekmės buvo liūdnos, jie gavo vos 16 proc. balsų, tad daugiau tokių bandymų su antieuropietiškumu nebebuvo imtasi[50].

Ekonominis interesas: veiksmų programos nesėkmės

8-ojo dešimtmečio pabaigoje Prancūzijos versle ir vyriausybėje išplito stiprus vidaus politikos nesėkmė jausmas. Jau visą dešimtmetį nedidėjo gamybinės investicijos, dėl to prancūzų gamintojų sąnaudos augo sparčiau negu jų konkurentų, o devalvavimas tapo pagrindine priemone palaikyti Prancūzijos eksporto prekių kainas tokias pat kaip kitų rinkų kainos. Šios vidaus politinės ekonomijos tendencijos yra lemiamos, jei norima suprasti Prancūzijos valstybės veikėjų įgyvendinamos užsienio ekonominės politikos motyvus. Nuo 9-ojo dešimtmečio pradžios, kai socialistinis eksperimentas visiškai žlugo, nebebuvo, kaip atrodė, jokios alternatyvos disinfliacijai, vykdomai diegiant piniginę drausmę.

Iš to eksperimento kilo dvi besivaržančios ekonomikos atnaujinimo programos. Pirmąją pateikė Giscard'as ir jo technokratiškasis ministras pirmininkas Raymondas Barre'as. Ką tik 20 proc. nuvertėjus frankui ir kilus infliacijos grėsmei, Giscard'as ir Barre'as siekė sugrąžinti ekonomikos augimą ir paskatinti investicijas nedidinant viešojo įsiskolinimo ir neįvedant protekcionistinių prekybos priemonių. Raktas į sėkmę buvo ilgalaikis infliacijos sumažinimas ir didesnis pramonės produktyvumas. Tokios idėjos modelis

[49] Andrew Knapp, *Gaullism since de Gaulle* (Aldershot, 1994).

[50] Apie Chirac'ą žr.: Knapp, *Gaullism*, 57, 420, 452.

buvo Vokietija, kuri palyginti sklandžiai prisitaikė prie pirmojo naftos sukrėtimo – Finansų ministerija tai nepraleido pro akis. Šiuos tikslus buvo numatyta pasiekti vykdant Barre'o planą – įvesti pinigų politikos kiekybinius uždavinius, apriboti tiesioginį vyriausybės kreditavimą, sugriežtinti fiskalinę politiką bei pristabdyti atlyginimų kilimą taikant ir vyriausybės sankcijas prieš darbo užmokesčio didinimą. Pagrindinis tikslas buvo modernizuoti ekonomiką didinant vertingesnių gaminių eksportą ir išlaikant mažą infliaciją. Pagal šį požiūrį, kurio Giscard'as laikėsi daugelį metų, 1969–1976 m. laikotarpis pamokė, kad keinsistinis augimo skatinimas ir valiutos devalvavimas jau nebebuvo veiksmingi įrankiai tvariam ekonomikos augimui siekti. Tokio pat požiūrio laikėsi ir Pierre'o Mauroy vyriausybės saikingieji, kai prezidentu buvo Mitterand'as.[51]

Žinoma, trumpą laikotarpį valiutos devalvavimo pasekmės prekyboje kai kurioms grupėms visada būdavo nuostolingos. J kreivė, vėluojantis prekybos apimčių koregavimas ir skolų padengimas keičiantis valiutos kursui, pridėjus dar Prancūzijos struktūrinį polinkį už kiekvieną eksporto vienetą importuoti daugiau už Vokietiją trumpą laiką didino prekybos ir atsiskaitymų deficitus iki tol, kol išryškėdavo teigiamos devalvavimo pasekmės. Staigūs devalvavimai taip pat galėjo pakenkti gamintojams, sudariusiems ilgalaikes sutartis, ir stumtelėti infliaciją. Praktiškai devalvavimui paremti reikėdavo kažkiek finansinės paramos, tačiau vargu ar devalvavimą buvo galima laikyti neveiksmingu. Netgi tie prancūzų aukštieji politikai, kurie pasisakė už tvirtą valiutą, tarp jų Barre'as ir Jacques Delors'as, Prancūzijos ministrai saikingieji, sutiko, jog devalvacija kai kada yra būtina. Būtent tuomet, kai finansų ministru buvo Delors'as, faktiškai ir buvo pasiektas didesnis franko devalvimas vokiečių markės atžvilgiu[52].

Dar svarbiau yra tai, kad didėjantis kapitalo mobilumas ir *de facto* silpnėjanti kapitalo kontrolė reiškė, jog jau nebebuvo galima apsaugoti vidaus palūkanų normų nuo valiutos atpigimo pasekmių ir ypač nuo rizikos priemokos atsiradimo. 8-ajame dešimtmetyje Prancūzija eksperimentavo su įvairiomis kreditų normavimo schemomis, skirtomis apsaugoti vidaus palūkanų normas nuo tarptautinių rinkų; nė viena iš jų ilgą laiką nebuvo patenkinama ar veiksminga. Kapitalo kontrolė, nors ir suteikianti trumpalaikį stabilumą

[51] Patrick McCarthy, „France Faces Reality: Rigueur and the Germans", in David Calleo and Claudia Morgenstern, eds., *Recasting Europe's Economies: National Strategies in the 1980s* (Lanham, Md., 1992), 56; Michael Loriaux, *France after Hegemony: International Change and Financial Reform* (Ithaca, 1991), 199–207, 230–232, 248–250; McNamara, *Currency*.

[52] Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York, 1986), 196–199; Loriaux, *France*, 230–232; Goodman, *Monetary*, 111–115; McCarthy, „France", 56; Michel Develle, *Vive le franc* (Paris, 1988), 164ff.

vidaus palūkanų normoms, galų gale tapo apeinama ir, be to, mažino tarptautinių investuotojų pasitikėjimą. Frankui imta taikyti rizikos priemoką, o vidaus palūkanų normos Prancūzijoje ėmė slinkti link ir virš pasaulio rinkos lygio. Verslas skundėsi. Plačiai pasklido nuomonė, kad būtinas fundamentalus finansinis liberalizavimas. Logika reikalavo, kad esant kapitalo mobilumui, vyriausybė turi rinktis arba susietus valiutos kursus, arba pinigų politikos nepriklausomybę[53].

Be to, nenykstantys fiskalinis ir prekybos deficitai tą de Gaulle'o taip sėkmingai taikytą strategiją, kai devalvavimas būdavo remiamas griežtinant fiskalinę politiką ir stabdant atlyginimų kilimą, darė sunkiai įgyvendinamą. Prancūzų ekonomistai ir pareigūnai sutarė, kad devalvavimas skatina atlyginimų kilimą ir vyriausybės išlaidų didėjimą ir šitaip užsuka infliacijos spiralę bei mažina konkurencingumą. Pareigūnai ėmė svarstyti galimybes panaudoti pinigų politiką kovai su infliacija ir biudžeto deficitu.

Tą Giscard'o ir Barre'o strategiją bei narystę EuPS rėmė Prancūzijos stambusis verslas, o labiausiai jai priešinosi kairieji bei radikaliosios profesinės sąjungos. Alternatyva Giscard'o ir Barre'o bei François Mitterand'o vadovaujamiems nuosaikiesiems buvo keinsistinis požiūris, kurį reiškė valdžią perėmusios socialistų vyriausybės radikalioji dauguma ir keleriais metais anksčiau, Giscard'o prezidentavimo laikais, iki 1976 m. buvęs golistų premjeras Jacgues Chirac'as. Jų nuomone, Prancūzijos problema buvo nepakankama paklausa, kurią buvo galima įveikti fiskalinėmis paskatomis ir pinigų politikos koregavimu, prireikus dar paremiant protekcionistinėmis priemonėmis bei devalvavimu. Ši makroekonominė strategija buvo išbandyta dukart ir abu kartus patyrė nesėkmę. Socialistų skatinamosios priemonės buvo kuklesnės negu Chirac'o taikytos 8-ojo dešimtmečio viduryje, jų nesėkmė ryškesnė. Kai beveik visos kitos EBPO šalių vyriausybės įgyvendino paklausos ribojimo politiką, Prancūzijos ekonomiką vis labiau varžė sparčiai kylanti infliacija, kapitalo bėgimas, kai kuriais vertinimais siekiantis 1 proc. BVP, ir vis didėjantis einamosios sąskaitos deficitas, daugiausia atsiskaitant su kitomis ES šalimis, besiplečiantis sparčiau negu

[53] Šiame ir kitame paragrafe naudojamasi: John Goodman and Louis Pauly, „The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", World Politics 46 (October 1993), 50–82; Dyson, *Elusive*, *67; McCarthy*, *„France"*, 57–58; *Loriaux*, France, 199ff; Christian de Boissieu and Marie-Hélène Duprat, „French Monetary Policy in the Light of European Monetary and Financial Integration", in Heidemarie Sherman, ed., *Monetary Implications of the 1992 Process* (New York, 1990), 78; David Begg and Charles Wyplosz, „The European Monetary System: Recent Intellectual History", in *The Monetary Future of Europe* (London, 1993), 29–35, literatūros apžvalga; Kalthenthaler, „Sources", 17–18.

vidaus paklausos skatinimas 1981–1982 m. 1982 m. viduryje investicijos nustojo augti, o spekuliacinis spaudimas frankui didėjo. 1981 m. spalį ir 1982 m. birželį frankas buvo devalvuotas, nors ir ne tiek daug – tik dviem trečdaliais to dydžio, kokį netgi nuosaikieji politikai, pavyzdžiui, Delors'as įsivaizdavo tuo metu būtiną. Mauroy „gavo žalią šviesą stabdyti infliaciją", siekiant išvengti „tokios pabaigos kaip Haroldas Wilsonas, tapęs priklausomu nuo TVF malonės". Atlyginimai ir kainos buvo įšaldyti, tačiau nebuvo imtasi atitinkamų fiskalinių priemonių, todėl valdžios sektoriaus deficitas 1982 m. buvo 2,9 proc. BVP. Išorės atsiskaitymų deficitai padidėjo, ir Prancūzijos vyriausybei teko paimti 4 mlrd. dolerių paskolą iš privačių bankų bei susitarti dėl apsikeičiamojo sandorio su Vokietijos centriniu banku. 1983 m. pradžioje dauguma stebėtojų jau sutarė, kad Prancūzijos politika nebeišlaikoma. Teko pereiti prie disinfliacijos ir taupymo režimo[54].

Yra, kaip matysime, rimtas pagrindas manyti, kad šių politikos pamokų pakako įtikinti Prancūzijos politikos formuotojus įvesti piniginę drausmę. Tačiau kai kurie tyrinėtojai tvirtina, kad tas pamokas sustiprino du kognityvūs veiksniai. Pirmasis buvo 8-ojo dešimtmečio Vokietijos pavyzdys, kada susidariusi mažėjančios infliacijos ir krentančių realiųjų palūkanų sveika sąveika sukūrė „Vokietijos modelį", kurį dažnai, nors ir skirtingais žodžiais, įvardijo Barre'as ir Giscard'as. Antrasis buvo viešpataujančios politikos paradigmos pakeitimas pereinant prie monetaristinių ekonomikos teorijų. Nei pirmasis, nei antrasis nepaaiškina koalicijų formavimosi arba laiko momento parinkimo[55].

Nepriklausomai nuo to, kas sukėlė tuos pokyčius, didesnį fiskalinį griežtumą, jei jis reiškė lankstesnes socialines išmokas ir mažesnes valdžios išlaidas, aktyviai rėmė didžiojo verslo lyderiai CNPF organizacijoje, kurie sveikino pastangas pertvarkyti pramonę didesnio konkurencingumo kryptimis, ir nuosaikiausia profesinė sąjunga CFDT, kuri 1977 m. ėmė remti griežtes-

[54] Vėlesni tyrimai liudija, kad ekonomika jau buvo arti infliacijos nespartinančio nedarbo lygio, o tai reiškė, kad paklausos skatinimas beturėjo mažai erdvės. Sachs and Wyplosz, „Economic", 285ff; Harold van Buren Cleveland, „Europe in the Economic Crisis of Our Time: Macroeconomic Policies and Microeconomic Constraints", in Calleo and Morgenstern, *Recasting*, 175–177; Alain Fonteneau and Pierre-Alain Muet, *La gauche face à la crise* (Paris, 1985), 119–121. Pierre Favier and Michel Martin-Roland, *La décienne Mitterand: Les ruptures (1981–1984)* (Paris, 1990), 1:413, 419, 428–429, 442, 498; Klatenthaler, „Sources", 17–18; David R. Cameron, „The Colors of a Rose: On the Ambiguous Record of French Socialism", paper presented at the Center for European Studies, n. d., 18–20.

[55] Loriaux, *France*, 218–220; Goodman, *Monetary*; Ton Notermans, „Monetary Integration and Political Economy: A Short Overview", *ARENA Working Paper* no. 24 (Oslo, November 1996); McCarthy, „France", 56; McNamara,*Currency*.

nę fiskalinę politiką[56]. Socialistai įsitraukė į vyriausybę ketindami pakeisti tokią politiką, tačiau 1982 m. viduryje tapo aišku, kad alternatyvos nėra. Mitterand'as slapta susitikinėjo su stambiausiais verslininkais ir aptarė būdus didinti investicijas, mažinti mokesčius, siaurinti socialines reformas ir neleisti darbo savaitę sutrumpinti iki 39 valandų. Yvonas Gattezas, CNPF vadovas, tuo laiku su prezidentu susitiko dešimt kartų; vėliau jis pastebėjo, kad tie susitikimai reiškė „psichologinį posūkio tašką kairiųjų jėgų nuostatose verslo atžvilgiu"[57].

Kitose srityse Prancūzijos ekonominiai interesai buvo kur kas palankesni EB liberalizavimo atžvilgiu. Verslas ir žemės ūkis nesipriešino Pompidou atsivėrimui Britanijai, kaip buvo 7-ajame dešimtmetyje. Prancūzijos pramonė Jungtinės Karalystės atžvilgiu dabar buvo daug konkurencingesnė, o žemės ūkį saugojo *acquis communataire*. Be to, kai žemės ūkis buvo apsaugotas, britai galėjo būti tinkami sąjungininkai priešinantis viršvalstybinių institucijų kūrimui[58]. Ūkininkų interesų grupės palankiai žiūrėjo į Britanijos narystę, kai garantuota BŽŪP, stipriai spaudė valdžią, kad būtų panaikintos PKS, kurios teikė Vokietijos ūkininkams papildomą apsaugą, ir pasisakė už aukštų eksporto subsidijų išsaugojimą.

Baigdami analizę turėtume pastebėti, kad esama ekstravagantiškų tvirtinimų apie ryšį tarp EuPS ir kai kurių kitų klausimų, konkrečiai – BŽŪP; vienas analitikas padarė išvadą, kad „Prancūzijos pasitraukimas iš EuPS būtų sukėlęs grėsmę BŽŪP". Tačiau tokio požiūrio beveik niekada nekėlė Prancūzijos (arba Italijos) vidaus politika – netgi priešingai, būtent ūkininkų pasipriešinimas suvėlino EuPS įkūrimą – ir BŽŪP kelis dešimtmečius teko kęsti valiutų kursų svyravimus. Daugiausia, ką galima teigti, yra tai, kad ūkininkai, manytina, teigiamai žiūrėjo į pinigų integraciją, kadangi tai sumažintų konfliktus dėl PKS[59].

Vidaus sprendimas: apsisprendus dėl finansinio griežtumo

6-ojo dešimtmečio pabaigoje ir iki 1973 m. Prancūzijos politikos formuotojai pasiekė spartų eksportu kurstomą ekonomikos augimą įgyvendindami

56 Robert Flanagan, David Soskice, and Peter Lange, *Unionism, Economic Stabilization, and Income Policies: European Experience* (Washington, D. C., 1983), 620, 637, 640–642.

57 Pierre Favier and Michel Martin-Roland, *Le décienne Mitterand* (Paris, 1990), 1:413, 419, 428–429, 442, 498.

58 Alain Peyrefitte, „L'Europe vers la monnaie unique: Saveur l'euro, la livre, le mark, le franc et les autres", *Le Figaro* (26 July 1996), 26, tuos motyvus vadina „lemiamais".

59 Cf. Sachs and Wyplosz, „Economic"; McNamara, *Currency*.

labiau intervencionistinę negu Vokietijoje strategiją. Kreditų skyrimui, firmų nuosavybei ir prekybos politikos pobūdžiui didelę įtaką darė ir dažnai tiesiogiai tarpininkavo valstybė. 6-ąjį ir 7-ąjį dešimtmečius spartus Prancūzijos ekonomikos augimas, griežta fiskalinė politika ir apgalvotas, nors iš pradžių agresyvus naudojimasis valiutos devalvavimu palaikė spartų augimą ir leido kontroliuoti vidaus infliaciją. Produkcijos vieneto sąnaudos, palyginti su pagrindiniais prekybos partneriais, daugiausia nepakito[60].

Giscard'as de Gaulle'o laikais buvęs finansų ministru, palaikė stipresnį pinigų politikos koordinavimą Europoje; tokį požiūrį rėmė ir Ekonomikos ministerija bei Centrinis bankas. 7-ojo dešimtmečio pradžioje nusilpus doleriui, buvo stipriau pradėtas spausti frankas, tačiau tuo metu Prancūzija turėjo prekybos balanso perteklių ir tai padėjo de Gaulle'ui stabilizuoti ekonomiką. Nepriklausomybė pinigų politikoje buvo pasididžiavimo ir autoriteto dalykas, todėl de Gaulle'is galėjo pritarti Micheliui Debré ir ekonomistui Jacquesui Rueffui, Bretton Woodso susitarimo priešininkams, raginusiems grįžti prie aukso standarto. Tačiau toje sumaištyje, kuri galop atvedė prie Bretton Woodso žlugimo, silpnėjantis doleris užkrovė daug žiauresnę įtampą prancūzų makroekonominei politikai. 1968 m. gegužės *įvykiai*, de Gaulle'o pralaimėjimas referendume, didėjanti kairiųjų jėgų rinkiminė grėsmė, naftos krizė ir dėl to sulėtėjęs ūkio augimas vis labiau masino sušvelninti ekonomikos koregavimo pasekmes siūlant dosnius kreditus firmoms, padedant pasirašyti susitarimus dėl aukštų atlyginimų darbininkams bei teikiant dosnesnę valdžios paramą. JAV dolerio nuvertėjimas silpnino franką vokiečių markės atžvilgiu kapitalui tekant į Vokietiją, o doleriais įkainotos prekės tapo konkurencingesnės. 1968–1969 m. frankas DM atžvilgiu jau patyrė milžinišką spaudimą – šią krizę prancūzų pareigūnai netrukus ėmė laikyti pirmąja kapitalo judėjimo sukelta pasekme. Didėjant įtampai tarp markės ir franko, de Gaulle'is iš pradžių atsisakė devalvuoti – bet, likimo ironija, tas jo sprendimas būtų privertęs jį kreiptis paramos į globalines daugiašales institucijas, Europos šalių centrinius bankus ir JAV vyriausybę – vietoj to jis bandė priversti vokiečius revalvuoti markę. Kai Vokietija atsisakė tai daryti, generolas nesusilaikė nuo karčių kaltinimų: „Prancūzija palikta viena: daugiau negu kas kitas aš padėjau atkurti Vokietijai deramą jos vietą tarptautiniuose santykiuose. Bet (...) bošai visada lieka bošais – nuolankūs, kai mušami, ir arogantiški, kai tik vėl pasijunta stiprūs“[61]. 1969 m. balandį, kai de Gaulle'is atsistatydino, Pompidou

[60] Loriaux, *France*, 186ff.

[61] Philippe Alexandre, *The Duel: De Gaulle and Pompidou* (Boston, 1972), 244, 247–248, taip pat 245–249; Schmidt, *Deutschen*, 242–243; Dyson, *Elusive*, 69–70; Alain Prate, *La bataille économique de Général de Gaulle* (Paris, 1978); L.Tsoukalis, *Politics and Economics*,

tapo prezidentu ir netrukus, nurodęs devalvuoti franką 11 proc., išsprendė krizę. Po to jis stengėsi išsaugoti įgytą prekybinį pranašumą, kuris padėjo išvengti bet kokio franko pabrangimo.

1969 m. liepą Pompidou pasiūlė derybų rinkinį, kurį sudarė trys klausimai: BŽŪP finansavimas, Britanijos narystė ir pinigų politikos koordinavimas – jis tai pavadino užbaigimo, plėtros ir plėtojimo „triptichu". Pompidou prioritetai buvo vienareikšmiai: pastovaus BŽŪP finansavimo nustatymas buvo nediskutuotina Britanijos narystės sąlyga. Kaip jau matėme trečio skyriaus išvadose, sprendimas Britanijos narystę susieti su pastovaus, į ES teisyną įtraukto žemės ūkio finansavimo nustatymu Prancūzijos politikoje buvo ne naujas išeities taškas, bet ilgiau kaip dešimtmetį nuosekliai įgyvendinamos politikos kulminacija. Tapę ramūs dėl žemės ūkio ir pasiekę, kad pozicija GATT derybose būtų nustatoma vienbalsiai, prancūzai daugiau nebeturėjo jokių priežasčių neįsileisti britų.

Kai kurie tą perėjimą nuo de Gaulle'o prie Pompidou įvardijo kaip ideologijos pakeitimą. Tačiau konkrečiuose reikaluose, ypač dėl institucijų, Pompidou visada liko stiprus viršvalstybiškumo priešininkas, nesvarbu apie ką būtų kalbama – ar apie stiprų EPB politinį sekretoriatą, stiprias pinigų institucijas, daugumos balsavimą ar apie demokratiškai renkamą parlamentą. Šį pasipriešinimą jis maskuodavo tokia pat sąmoningai klaidinančia retorika, kaip ir de Gaulle'o retorika. Viena iliustracija yra frazė „Europos Sąjunga" – kaip tikslas, kurį Pompidou ketino remti. Kai Michelis Jobertas iš Prezidentūros paklausė artimo Pompidou bendradarbio Edouardo Balladur'o, ką ši frazė reiškia, šis, kaip rašoma, atsakęs: „Nieko (...), bet dėl to ji ir puiki". Pats Pompidou tuos žodžius vadino „miglota formuluote (...) reikalinga išvengti dogmatiškų ginčų paralyžiaus". ES Tarybos posėdyje Prancūzijos atstovas tą frazę pavadino „idiotiška" ir vienas jo užsienio kolegų pastebėjo, jog jis pirmą kartą girdįs, kaip „Prancūzijos užsienio reikalų ministras šitaip apibūdina Respublikos prezidentą![62]

Kitais klausimais Pompidou, kaip ir Giscard'as ir po jo Mitterand'as, vadovavosi ilgalaikiais prancūzų pramonininkų ir ūkininkų interesais. Kai besiplėtojanti Prancūzijos pramonė darėsi vis labiau konkurencinga, o Bri-

70–71; Jenkins, *Life*, 264ff; Loriaux, *France*, 246–248. Prancūzai anksti suvokė lemiamą dolerio vaidmenį. Pokalbiuose su de Gaulle'u ir Macmillanu 1962 m. Pompidou pastebėjo, kad dolerio nuvertėjimas sukėlė spaudimą, prieš kurį negalėjo atsilaikyti nė viena valiuta". Pokalbio Chateau de Champs 1963 m. birželio 3 d. įrašas (PREM 11/3775), 19.

[62] Garret Fitzgerald, *All in a Life: An Autobiography* (London, 1991), 133; Jobert, *L'Autre*, 164; Christian Franck, „New Ambitions: From the Hague to the Paris Summits (1969–1972)", in Roy Pryce, ed., *The Dynamics of European Union* (London, 1987), 130–148, ypač 144–145.

tanijos – santykinai vis mažiau, pastarosios narystė jau nebeatrodė tokia grėsminga, kokia ji buvo prieš dešimt metų. 8-ojo dešimtmečio pradžioje Pompidou pasisakymas už britų narystę, priešingai negu nesutaikinamas priešiškumas 6-ajame dešimtmetyje, dabar sukėlė mažai prieštaravimų Prancūzijos ekonominių interesų grupėse. Iš tiesų jau kelis paskutinius de Gaulle'o prezidentavimo mėnesius kai kurie veiksmai, net paties generolo, rodė didesnį atvirumą Britanijos narystei, taip pat ir pinigų integracijai. Pompidou buvo gana tikras, kad jam neteks bijoti atsistatydinusio generolo kritikos[63].

Kai kas mano, kad Pompidou sutiko su Britanijos įstojimu atsvaros Vokietijai pinigų politikos srityje vardan, tačiau tokiam tvirtinimui yra mažai patikimų įrodymų, nors visai jo atmesti irgi negalima. Vis dėlto pinigų politika prezidentui Pompidou buvo ne tokia svarbi kaip žemės ūkis ir Britanijos narystė. Jis galėjo jausti, kad po 1968–1969 m. valiutos krizės bendradarbiavimas gali pradėti stabilizuoti valiutų kursus ir suteikti instrumentą, kuris galės daryti įtaką Vokietijos politikai. Apie siekį stabilizuoti BŽŪP įrodymų nedaug. Labiau panašu, turint galvoje Pompidou netvirtumą koalicijų ir rinkimų atžvilgiu, kad svarbiausia buvo vidaus politika. Jau matėme, kad Giscard'as proeuropietiškąją politiką pavertė koalicijos sąlyga. Pompidou siekė būti energingas Europos politikoje, kad Nacionalinis susirinkimas ir ministrai nesumanytų įgyti didesnės galios užsienio politikoje. Dvi išvados aiškios. Jei Prancūzija siekė atsverti Vokietijos įtaką, tai grėsmė veikiausiai buvo ekonominė, todėl netiko jokie veiksmai, kol nebuvo užtikrintas BŽŪP finansavimas, kad ir kokie bebūtų jo motyvai[64].

Kaip bebūtų, Pompidou nei ideologiškai, nei ekonomiškai nebuvo pasiruošęs judėti link pinigų integracijos. Dešiniųjų golistų spaudžiamas jis atsitraukė nuo paramos viršvalstybinėms institucijoms, rekomenduotoms Wernerio pranešime. Jo vadovaujama Prancūzijos vyriausybė nebuvo suinteresuota įvesti *rigueur*, būtiną remiant fiksuotus valiutų kursus; vietoj to vyriausybė nustatė dvigubą franko kursą – vieną, aukštesnį, kapitalo sandoriams ir kitą fiksuotą silpno dolerio atžvilgiu – prekybai. Gresiant vienašaliam Vokietijos atsakui, 1973 m. Prancūzija prisijungė prie valiutinio „žalčio"; tačiau artėjo rinkimai, kuriuose palankesnės perspektyvos švietė kairiesiems, ir Pompidou atsisakė riboti vyriausybės išlaidas bei atlyginimų kėlimą. Didėjanti vidaus paklausa, naftos kainų šokas ir kylančios palūkanų normos Vokietijoje franko devalvavimą darė neišvengiamą. 1974 m. sausį Prancūzija paliko „žaltį" ir

[63] Michel Jobert, *Mémoires d'avenir* (Paris, 1976), 182; Knapp, *Gaullism*, 417–418.

[64] Cf. [plg.] Simonian, *Privileged*, 90–91, 104–105; Jobert, *Mémoires*, 183; Eric Roussel, *Georges Pompidou* (Paris, 1984), 318, 344ff.

leido frankui laisvai svyruoti tikėdamasi grįžti vėliau, kai Prancūzijos pramonė taps konkurencingesnė[65].

Po netikėtos Pompidou mirties 1974 m. gegužę prezidentu išrinktas Giscard'as ėmėsi griežtinimo priemonių, kurioms padėjo ir grįžimas į valiutinį „žaltį". 1974 m. jis apribojo kreditus, pakėlė mokesčius ir sukėlė nuosmukį, tačiau vos per metus atstatė teigiamą prekybos balansą. Jis negaišdamas prisidėjo prie „žalčio" ignoruodamas Finansų ministerijos ir Prancūzijos banko prieštaravimus, bet pasiekė tik tiek, kad ministras pirmininkas Jacques Chirac'as pradėjo stiprų anticiklinį vyriausybės išlaidų didinimą (didesniais mastais negu socialistų 1981 m.), tai suardė einamosios sąskaitos pusiausvyrą ir 1976 m. vėl privertė Prancūziją palikti „žaltį"[66].

1976 m. rugpjūtį Giscard'as pakeitė Chirac'ą liberaliu ekonomistu Raymondu Barre'u, veikiau technokratu, turinčiu europinę patirtį, negu partiniu politiku, kuriam suteikė platų mandatą (kurį sutvirtino jo paskyrimas tuo pačiu metu ir finansų ministru) imtis griežtos ekonomijos. Kaip jau pastebėta anksčiau, Barre'as ir Giscard'as siekė sumažinti atlyginimų kilimo sukeltą infliaciją ir suvaržyti vyriausybės skolinimąsi bei įsiskolinimą, kartu didinant produktyvias investicijas.

Keletą paskesnių metų Prancūzija rėmė EuPS, nes jos pirmiausias tikslas buvo suteikti išorinę paramą Giscard'o ir Barre'o ekonominei programai. EuPS parūpino antiinfliacinį inkarą; to meto tarnybiniai dokumentai vadino sistemą „une solution de rigueur" ir teigė, kad EuPS yra priemonė mažinti ekonomijos režimo sąnaudas. Dolerio nuvertėjimas didino spaudimą frankui, ir Giscard'as su Barre'u stengėsi palaikyti Barre'o planą stiprindami franką, šitaip versdami prancūzų įmones didinti konkurencingumą – šie veiksmai buvo plačiai suvokiami kaip bandymas kopijuoti Vokietijos taikytą ekonomijos režimą 8-ojo dešimtmečio pradžioje.[67] Tikslus sumanymo įgyvendinimo laikas atspindėjo vidaus rinkiminius tikslus. Giscard'as pasiūlė atgaivinti pinigų integraciją 1977 m. pradžioje ir, kaip skelbiama, svarstė šią iniciatyvą

[65] Simonian, *Privileged*, 78–79, 83.

[66] Boissieu and Duprat, „French", 51–98.

[67] Ludlow, *European Monetary System*, 82–85, 200ff; Goodman, *Monetary*, 118ff; Ralf Joas, *Zwischen Nation und Europa: Die europapolitischen Vorstellungen der Gaullisten 1978–1994* (Bochum, 1996), 133; Schmidt, „Die Bürokraten ausgetrikst", *Die Zeit* (24 August 1990), atkartoja savo interviu ir atsiminimus: „Giscarde'as ir Barre'as buvo įsitikinę, kad EuPS jiems absoliučiai būtina jų pačių ekonominei politikai; panašiai maniau ir aš (...) Prancūzija išėjo iš „žalčio„ tikėdamasi išsilaisvinti nuo valiutos kursų nustatytos griežtos drausmės ir kartu išlaikyti pusiausvyrą įvedant kapitalo judėjimo kontrolę (...). Jų sėkmė buvo visiškai nepatenkinama (...) ypač destruktyvi buvo Europos šalių pinigų politikos priklausomybė nuo dolerio, palūkanų už operacijas doleriais bei spekuliavimo doleriu".

jau ilgėlesnį laiką, bet nesiėmė jos tol, kol nesulaukė netikėtai gero pasirodymo parlamento rinkimuose 1978 m. pradžioje. Kadangi kiti rinkimai turėjo vykti tik 1981 m., atsirado labai palankus metas imtis reformų plano.

Nors Giscard'as ir Barre'as mėgino tam tikru mastu pamėgdžioti Vokietiją, jų prioritetai dėl pinigų integracijos formos buvo toli gražu ne tokie kaip Vokietijos vyriausybės. Giscard'as siekė valiutos stabilumo ir išorinės drausmės, bet pirmenybę teikė simetrinei sistemai, kurioje stiprių valiutų šalys dalytųsi kursų koregavimo naštą – būtent taip, kaip numato politinės ekonomijos teorija. Ši idėja buvo išlaikyta Fourcade'o plane 1974 m., Giscard'o pasiūlymuose 1976 m. balandį ir Prancūzijos pasiūlymuose deryboms dėl EuPS. Dėl šios priežasties Giscard'as po 1976 m. atsisakė jungtis prie „žalčio". Bet jo derybinės pozicijos silpnoji vieta buvo tai, kad jis jau buvo įsipareigojęs ekonomijos režimui ir todėl, pasisakydamas už simetrinę schemą, asimetrinį sprendimą laikė geresniu už bet kokį bendradarbiavimą. Jis visiškai suvokė, vėliausiai 1978 m. rugsėjį, bet gali būti ir gerokai anksčiau, kad simetriškumas buvo nerealus derybų tikslas ir kad EuPS todėl „faktiškai reikš, jog Europa taps Vokietijos markės zona", labai panašia į „žaltį". Tačiau jis „buvo pasiruošęs eiti pirmyn". Golistų lyderis Jacques Chirac'as taip pat ėjo pirmyn nepaisydamas panašių dvejonių.[68]

Priešingai, yra mažai įrodymų, kad Giscard'o motyvai rėmėsi geopolitiniais tikslais. Jis, kaip ir Schmidtas, buvo ekonomistas pragmatikas, įtartinai žiūrėjęs į viršvalstybines institucijas ir Europos federalizmą. Nors jo rėmėjai buvo proeuropietiški, mažai rasime įrodymų, kad pinigų politikos bendradarbiavimas jam buvo pakankamai svarbus, vertas būti išryškintas vien dėl rinkiminių sumetimų. Golistų spaudžiamas ar motyvuotas asmeniniais įsipareigojimais Giscard'as iškėlė iniciatyvas, nutaikytas į Europos vadovų tarybos galios didinimą Komisijos sąskaita. Jenkinsas apibūdino jį kaip trokštantį „pakirsti Komisijos galią, mūsų politinį vaidmenį [ir] mūsų ryšius su Parlamentu (...), sulieti mus su Tarybos sekretoriatu ir COREPER'iu ir šitaip padaryti mus EVT tarnais"[69]. Nors turimų liudijimų nepakanka būti tikriems, bet sunku būtų įrodyti, jog jis Europos ideologiją laikė kažkuo daugiau negu

[68] Šiame ir paskesniame paragrafuose naudojamasi Callaghan, *Time*, 492; Loriaux, *France*, 252–259; James, *International*, 300; Biron and Faire, „Le marc", Raymond Barre, *Une politique pour l'avenir* (Paris, 1981), 21–38, 69–78, 115–120, 125, 178–180; Story, „Launching", 410–411. Kai kas tvirtino, kad Giscard'as pakliuvo į savo paties retorikos spąstus: neįstengdamas sušvelninti EuPS, jis buvo priverstas eiti pirmyn su projektu, kuris tapo idėjos „neatsilikti nuo Vokietijos" simboliu. Aš neradau jokių įrodymų tokiai sąsajai. Callaghano pokalbiai su Giscard'u, vieša diskusija, taip pat greitas Giscard'o sutikimas daryti nuolaidas kelia įtarimų. Plg. Heisenberg, „Mark of the Bundesbank", 107, 265.

[69] Jenkins, *European*, 311.

vien *ex post* pateisinimu remiant konkrečius Prancūzijai naudingus sutvarkymus. Kaip ir Schmidto atveju, nebuvo imamasi jokių suderintų geopolitinių iniciatyvų ir, kaip bežiūrėsime, Prancūzijos standartais vertinant, Giscard'as buvo šiek tiek atlantistas. Kaip galima spręsti, savarankiška Europos gynyba ar jos politinis tapatumas jį domino tik truputį, galbūt dėl golistų koalicijos partnerių įvestų suvaržymų. Nedaug terasime įrodymų, kad jo proginė retorika apie Prancūzijos ir Vokietijos bendradarbiavimą prieš JAV dolerį ir Prancūzijos, kaip vienos iš „keturių didžiųjų" šalių, galios atkūrimą buvo kažkas daugiau negu politinė linija, skiriama jo vadovaujamos golistų koalicijos partneriams. Iš tikrųjų nei Prancūzija, nei kas nors iš jos partnerių nesiūlė koordinuoti valiutos kursų politikos dolerio atžvilgiu. Niekas iš to, ką žinome apie vidaus svarstymus, nei europinei ideologijai, nei Prancūzijos ir Vokietijos santykiams neteikė bent kiek daugiau reikšmės; nuorodos į tuos dalykus buvo skirtos viešiems renginiams. Giscard'o atsiminimuose ir europinė ideologija, ir Prancūzijos bei Vokietijos santykiai minimi tik retsykiais; nei vienas, nei kitas klausimas nepadės aiškinantis EuPS kūrimo terminus, derybines pozicijas ar vidaus koalicijas derantis dėl jos [EuPS].

Nacionalinių vyriausybių ir Komisijos technokratai, taip pat kai kurie vėlesni komentatoriai Prancūzijos sprendimą kildino iš didėjančios tarpusavio prekybinės priklausomybės, kuri iš vyriausybių reikalavo mažinti riziką prekeiviams. Kiti stebėtojai EuPS laikė priemone apsaugoti Prancūzijos interesus BŽŪP mažinant PKS pasekmes. Tačiau nei pirmasis, nei antrasis aiškinimai neparemiami bent kiek gausesniais faktais. Giscard'as kartais paminėdavo didėjančią prekybinę tarpusavio priklausomybę, bet tai mažai ką duoda aiškinantis iniciatyvų pasirodymo laiką arba klausimą, kodėl valiutos stabilumas staiga tampa svarbesnis už valiutos konkurencingumą, nors iki tol daugelį metų elgtasi priešingai. Kaip galima spręsti, derybose BŽŪP ir PKS atliko nedidelį vaidmenį; nebuvo ir didelių lūkesčių, kad problemą išspręs EuPS. Tiesa, prancūzų ūkininkai sudarė grupę, kuri aktyviai mobilizavosi *prieš* EuPS, primygtinai reikalavo panaikinti PKS ir šitaip sukėlė pavojų deryboms dešimčiai savaičių; jei ūkininkai tikėjosi, kad EuPS sumažins PKS svarbą, tai tokie veiksmai nebuvo prasmingi[70].

Visa tai nereiškia, kad europinį simbolizmą ir geopolitinius argumentus laikome visiškai nereikšmingais. Šie argumentai, įgyvendinant „kaltės perkėlimo" ir „surakinimo" taktikas, buvo panaudojami kaip *ex post* pasiteisinimas siekiant sumažinti ekonomijos režimo politines sąnaudas. Kaip teigia Alainas

[70] Plg. Kathleen McNamara, „Common Markets, Uncommon Currencies", in Jack Snyder and Robert Jervis, eds., *Coping with Complexity in the International System* (Boulder, Colo., 1992), 303–327; Loriaux, *France*, 255–257.

Prate, Prancūzijos centrinio banko valdytojas ir tų derybų dalyvis, Giscard'as būgštavo, kad būtinybė ratifikuoti šalyje leis ministrams, parlamentarams ir teisėjams kliudyti ratifikavimui. Todėl buvo pravartu EVT „sprendimu" – artimu formaliam Romos sutarties pakeitimui – sukurti tokią sistemą, kuriai nereikėtų ratifikavimo šalyje. Narystei EuPS pritarė ir Mitterand'as, ir Chirac'as[71].

Kaip ir Schmidto refliacijos politika, Giscard'o ir Barre'o stabilizavimo politika buvo sėkminga tik iš dalies. Frankas tapo stipresnis, tačiau vis tiek 1978 ir 1979 m. buvo gautas mokėjimų balanso perteklius; 1979–1981 m. laikotarpiu franko kursas pakilo 10 proc., tačiau artėjant prezidento rinkimams ir didėjant kairiųjų šansams, tapo politiškai per brangu atmesti įmonių ir rinkėjų fiskalinius bei finansinius reikalavimus. Baimindamiesi rinkiminių iššūkių iš Chirac'o dešinėje ir Mitterand'o kairėje, Giscard'as ir Barre'as kapituliavo. Kreditų teikimas nebuvo suvaržytas taip, kaip buvo planuota, o įmonėms liko mažiau paskatų persitvarkyti. Infliacija liko aukšta[72]. Nepaisant šio atsitraukimo nuo ekonomijos režimo, Giscard'as pralaimėjo 1981 m. rinkimus Mitterand'ui ir socialistams.

Giscard'o oponentas François Mitterand'as perėmė postą kaip socialistų ir komunistų koalicijos vadovas; koalicija laikėsi nuostatos, kad fiskalinė ir pinigų politika turi būti taikoma augimui skatinti didinant pinigų kiekį vartotojų rankose. Kai kurie tuometiniai makroekonominiai modeliai teigė, kad ekonomikos plėtrą prilaikė viešąsias išlaidas ribojanti politika ir silpna paklausa; tie modeliai taip pat numatė globalinį pagyvėjimą. Keinsistinė refliacijos politika turėtų skatinti spartesnį augimą. Naujoji vyriausybė iškart patyrė stiprų *franko* paklausos padidėjimą, tačiau – vėliau tas sprendimas buvo kritikuojamas – jo nedevalvavo. Nesulaukus pagyvėjimo ir baiminantis ekspropriacijos, mokesčių didinimo ir infliacijos, nemaža dalis kapitalo bėgo iš šalies, ėmė plėstis prekybos deficitas, frankas vėl buvo devalvuotas, oficialiosios atsargos sumažėjo, sumenko vidaus investicijos. Faktas, kad Jungtinės Valstijos ir dauguma kitų Europos vyriausybių įgyvendino priešingą politiką, didino spaudimą Prancūzijai. Pirmoji Mitterand'o nuojauta, atsakant į išorinį spaudimą, buvo pasiūlyti kapitalo judėjimo kontrolės sistemą ir koordinuotą refliaciją EB lygmeniu, o tai buvo nerealu, nes Vokietija ir Britanija būgštavo, jog iš jų paprasčiausiai paprašys sumokėti už Prancūzijos nesėkmes.

[71] Prate, *Quelle*, 255; Commons, „European", 83.

[72] Loriaux, *France;* Goodman, *Monetary*, 103–111, 121–129; Flanagan, Soskice, and Lange, *Unionism*, 620, 636–637, 640–642, 644ff. Spartaus augimo laikotarpiu kredito normavimas buvo gera priemonė, bet pati tokia sistema struktūrinio koregavimo metu, kai vyriausybė buvo itin jautri politiškai galingų grupių reikalavimams pasinaudoti savo prerogatyvomis didinti subsidijas, skatino moralinę riziką.

1983 m. pradžioje stebėtojai jau vieningai sutarė, kad Prancūzijos politika nebetvers. Dabar imta svarstyti, ar vėl devalvuoti franką ir įvesti griežtą ekonomijos režimą jau būnant EuPS, ar prieš grįžtant į ją[73].

Mitterand'as dvejojo. Šio socialistinio eksperimento ateitis buvo aptarinėjama savaitiniuose ministrų posėdžiuose ir mažose formalių ir neformalių patarėjų grupelėse. Mitterand'as atidėjo sprendimą, kol baigsis abu rinkimų į vietos savivaldą turai 1983 m. pradžioje. Juose Komunistų partija – socialistų vyriausybės koalicijos partnerė – skausmingai pralaimėjo. Toks rezultatas reikalavo keisti politiką, bet nevertė sukti prie piniginės drausmės; netgi priešingai, iš pradžių rinkimų rezultatai buvo traktuojami kaip nuosprendis *rigueur* politikai. Todėl jie sustiprino Mitterand'o įsipareigojimą pasitraukti, kaip jis po kelių dienų pareiškė Mauroy'ui. Komunistų partijos smukimas pakirto politinę paramą *status quo* politikai ir vertė Mitterand'ą apsispręsti, bet kaip apsispręsti, tas smukimas neparodė[74].

Netrukus po to, 1983 m. kovą, Mitterand'as pagaliau atsisakė leisti franką laisvai plūduriuoti ir pasirinko griežtos ekonomijos režimą bei narystę EuPS. Jis delegavo Delors'ą derėtis su Vokietija nustatant naują, prestižą gelbėjantį franko kursą, kuris panaikino nuo 1979 m. susikaupusį infliacijos tempų skirtumą tarp Prancūzijos ir Vokietijos. (Nors naujo markės ir franko tarpusavio kurso nustatymo konkrečios sąlygos buvo plačiai aptarinėjamos – ar Vokietija ir kitos valstybės turi savo valiutas revalvuoti, ar Prancūzija devalvuoti, – tos sąlygos buvo labiau simbolinės, o ne turiningos, nes toną davė tarptautinės rinkos, savarankiškai nustačiusios Vokietijos markės kursą.) Tai atlikus, Prancūzijos vyriausybė ėmėsi labiau tvarios *rigueur* politikos, vedusios į žemesnę infliaciją, didesnį nedarbą ir franko stabilizavimą.

Apie 1983 m. „apsisukimo" priežastis ir po to padarytą spendimą konsoliduoti EuPS buvo plačiai diskutuojama. Pradiniai analitiniai darbai, ypač

[73] Iš visų Mitterand'o patarėjų, kurie pasisakė už devalvavimą, tik Delors'as, kaip atrodo, minėjo EB. Kaip teigia premjeras Pierre'as Mauroy, lemiamas argumentas buvo simbolinis: socialistai siekė nuraminti ekonomikos veikėjus vengdami skaldytojiškos tarpukario kairiųjų jėgų politikos. Mįslinga Mitterand'o pastaba jo inauguracijos metu: „Mes nedevalvuosime franko tokią dieną kaip ši" atrodo atitinkanti būtent tokį aiškinimą, o ne dėmesį Europai. Goodman, *Monetary*, 129–130; Pierre Mauroy, *C'est ici le chemin* (Paris, 1982), 17ff; Thierry Pfister, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche* (Paris, 1985), 245ff; Philippe Bauchard, *La Guerre des deux roses: Du rêve à la réalité* (Paris, 1985), 26–30; cf. Jean Peyrelevade, „Témoignage: Dallait-il dé-valuer en mai 1981?" *Revue politique et parlementaire* 87 (May–June 1985), 128–131; Jacques Attali, *Verbatim, 1981–1986*, vol. 1 (Paris, 1993), 403–406.

[74] Hall, „Economic", 56; Pierre Mauroy, „La nuit de la rigueur", *Le nouvel observateur* 1594 (18 May 1995); Favier and Martin-Roland, *Le décienne*, 1:466.

atlikti ekonomistų, teigė, kad Mitterand'as ir socialistai liko EuPS dėl geopolitinių ir ideologinių priežasčių. Šis požiūris tebegyvuoja ir šiandien.[75] Tačiau – nors ne visa istorinė medžiaga apie šį sprendimą yra prieinama – didžioji dalis aplinkybių ir pirminių liudijimų teigia, jog priimant sprendimą vyravo makroekonominiai sumetimai, o ideologijos ir geopolitikos vaidmuo buvo antraeilis.[76] Jau matėme, kad to posūkio laikas liudija apie ekonominių problemų primatą. 1983 metai nebuvo kuo nors ypatingi geopolitinėje perspektyvoje, bet būtent tada galutinai baigėsi socialistų ekonominis eksperimentas. Kapitalo judėjimo suvaržymai privertė koreguoti Prancūzijos politiką, o tai susiaurino veiksmingus ekonominius sprendimus.

Vidaus politinės diferenciacijos ir svarstymų pobūdis bei to sprendimo atitikimas vienašalei Prancūzijos politikai liudytų, jog ekonominiai interesai buvo svarbiausi. Pačios Prancūzijos vyriausybės diskusija rodo, kad buvo dvi grupės, kurios savo esmines pažiūras išdėstė pagal atitinkamas ekonomines linijas. Autarkijos gynėjai, vadinamieji „albanai" (tarp jų Jeanas Pierre'as Chèvènement, Pierre'as Bérégovoy'us, Mitterand'o artimas bičiulis ir multinacionalinės bendrovės *Schlumberger* vadovas Jeanas Ribout bei iki paskutinio momento joje buvęs Laurentas Fabiusas), pasisakė už makroekonominės svarbos viešąsias investicijas pramonėje, laikinai įgyvendinamą infliacijos strategiją bei franko devalvavimą siekiant sumažinti valstybės ir privataus sektoriaus vidaus skolas, už pasitraukimą iš EuPS ir prekybos bei kapitalo judėjimo ribojimą. Atkūrusi savo konkurencingumą, Prancūzija galėtų vėl integruotis į Europos institucijas. Saikingieji, remiami grupės, kurią sudarė Delors'as, Mauroy, Michelis Rocardas, Jacques Attali, Elisabeth Guigou ir daugelis iždo pareigūnų, reikalavo griežto viešųjų finansų režimo ir franko devalvavimo liekant EuPS. Šie pareigūnai buvo įsitikinę, kad išoriniai varžantys veiksniai (prekybos deficitas ir, svarbiausia, kapitalo išvežimas) atsirado ne dėl franko kurso, o daugiausia dėl perteklinės vidaus paklausos Vokietijos akivaizdoje – tokią nuomonę patvirtino paskesni tyrimai. Geriausias sprendimas jiems būtų energingesnis Vokietijos ekonomikos skatinimas kaip būdas balansuoti Prancūzijos griežtumo politiką, o „albanų" propaguojamą platų prekybos kliūčių ir kapitalo

[75] Sachs and Wyplosz, „Economic", 294–295. Panašius argumentus apie tokį sąryšį, kuris užsimena apie ideologinių prioritetų ekonomines ištakas, žr.: Frieden, „Making", 32–33. Nei vienas, nei antras nepateikia tiesioginių įrodymų.

[76] Tokio interpretavimo apžvalgą žr.: Peter A. Hall, „The Evolution of Economic Policy under Mitterand", in George Ross, Stanley Hoffmann, and Sylvia Malzacher, eds., *The Mitterand Experiment: Continuity and Change in Modern France* (New York, 1987), 56ff; David Andrews and Thomas Wilett, „Financial Independence and the State: International Monetary Relations at Century's End", *International Organization* 51 (Summer 1997), 496–498.

judėjimo kontrolės įvedimą jie laikė rizikingu. Devalvavimas būtų gerai, bet pagrindinės problemos jis neišspręstų[77].

1983 m. Mitterand'as pasirinko tokį kelią, kurį buvo tikimasi įgyvendinti patiriant mažiausias vidutinės trukmės ekonomines sąnaudas. Kaip patvirtina sprendimuose dalyvavusiųjų liudijimai, lemiamą vaidmenį suvaidinusi informacija buvo įvertinimas, pateiktas Prancūzijos iždo ir paremtas centrinio banko bei Eliziejaus pareigūnų, kurie manė, kad išėjimas iš EuPS bent kiek daugiau nesumažins viešųjų finansų ir pinigų politikos griežtinimo trumpalaikių ir vidutinės trukmės sąnaudų. Iždo direktorius Michelis Camdessus numatė, kad pasitraukimas iš EuPS gali vesti prie maždaug 20 proc. devalvavimo ir pareikalautų 20 proc. padidinti palūkanų normas siekiant stabilizuoti franko kursą – ši nuomonė tikriausiai padarė lemiamą poveikį Mitterand'ui. Franką paleidus laisvai plūduriuoti, išteklių apginti valiutą daugiau negu penkiolika dienų nepakaktų – ši nuomonė tikriausiai padarė lemiamą poveikį Mauroy. (Tačiau trumpalaikės problemos nevaidino svarbiausio vaidmens: *rigueur* politikos laikymasis buvo dar kartą patvirtintas ir vėliau tais metais sustiprintas, kai Mitterand'as, kuris, ko gero, iš pradžių ketino likti EuPS, bet vėliau iš jos pasitraukti, vėl nusprendė likti EuPS.) Net „albanai" sutiko, kad jų siūloma alternatyva kainuotų brangiau už pasilikimą EuPS. Pagaliau mažai kas buvo tikras, kad „albanų" siūlomos ekonomikos paskatos veiks. Delors'as dar pridėjo, kad „albanų" siūloma aktyvi industrinė politika pareikalautų skolinimosi iš užsienio šaltinių, o tai dar labiau padidintų išorinių finansinių santykių įtampą[78].

Buvo ginčijamasi, ar tokie vertinimai teisingi, pasirodė ir užuominų, kad Mitterand'as galėjo būti sąmoningai klaidinamas. Tikslumo dėlei reikia pasakyti, kad net Delors'as tolesnį franko nuvertinimą laikė viltinga politika, bet tik jei tuo pačiu metu bus įgyvendinamas įtikimas griežto viešųjų finansų režimo planas, kaip buvo padaręs de Gaulle'is 1958 m. (Iki pat valiutos krizės 1992–1993 m. Prancūzija rinkdavosi nuvertinimą, tačiau tik jei tai vykdavo

[77] Favier and Martin-Roland, *Le décienne*, 438–445, 453–460.

[78] Buvo manoma, kad Vokietijos markės ir dolerio importas išorės deficitą padidintų nuo 50 mlrd. iki 70 mlrd. frankų. Taip pat buvo tvirtinama, kad būtų buvę sunku stabilizuoti franką, devalvavus jį mažiau kaip 10–15 proc., kartu neįgyvendinant griežtesnės fiskalinės ir pinigų politikos, ir kad toks devalvavimas galėtų turėti destruktyvų trumpalaikį infliacinį poveikį, nes padidintų importo išlaidas. Procesų dalyvių liudijimais paremtus tyrimus žr.: Prate, *Quelle*, 262–263; Mauroy, „La nuit de la rigueur", *Le nouvel observateur* (18 May 1995); Attali, *Verbatim*, 1:402–413; Favier and Martin-Roland, *Le décienne*, 1:438–445, 452–453; Philippe Bauchard, *La Guerre des deux roses: Du rêve à la réalité* (Paris, 1985), 34ff; Serge July, *Les Années Mitterand: Histoire baroque d'une normalisation inachevée* (Paris, 1986), 85, 94–97.

vienašalio Vokietijos markės revalvavimo būdu.) Tokio plano patikimumą išlaikyti be tarptautinės paramos, kuo Britanijos leiboristų vyriausybė įsitikino 1976 m., buvo sunku. Vidaus sluoksniuose nuolat buvo nerimaujama, kad žlugus pastangoms planą padaryti įtikimą, Prancūzija paprasčiausiai bus įstumta į TVF glėbį. Net jei niūresni scenarijai nebuvo tikslūs, esminis klausimas liko be atsako – kad vienašalė drakoniško kapitalo judėjimo suvaržymų politika, laikoma neišvengiama išstojimo iš EuPS pasekme, kainuotų mažiausiai tiek pat, kiek likimas EuPS[79].

Ir, priešingai, nėra jokių tiesioginių įrodymų, kad Mitterand'as ar kas nors iš jo vyriausybės būtų rimtai galvojęs apie pasekmes Prancūzijos geopolitiniam autoritetui ar europiniams idealams. Kaip galima spręsti, Mitterand'as buvo pradėjęs vidaus diskusiją apie narystę EuPS ne dėl tariamo noro rasti būdų likti joje, tai išplauktų iš geopolitinės ideologijos, bet ketindamas iš jos pasitraukti. Manytina, jog Mitterand'as tokių ketinimų laikėsi tol, kol gavo anksčiau minimą ekonominę informaciją. Tos vidaus diskusijos dalyviai neužsimena apie kokius nors debatus dėl federalizmo, Prancūzijos ir Vokietijos santykių, „Vokietijos pririšimo prie Europos" geopolitinės svarbos ar ginčo dėl euroraketų. Tiktai kai prezidentas atsistodavo prieš televizijos kameras skelbti franko devalvavimą, jis pasitelkdavo europinę ideologiją.[80]

[79] Olivier Jean Blanchard ir Pierre Alain Muet, „Competitiveness through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy", *Economic Policy* 14 (1993), 11–44, teigia, kad ilgesnį laikotarpį didesnis devalvavimas būtų veiksmingas, tačiau tik esant dviem salygoms: (1) išlaikant griežtą finansinę drausmę; (2) toleruojant nemažas trumpalaikes sąnaudas, kurios (kaip teigė autoriai) galėtų sukelti abejones dėl Prancūzijos politikos patikimumo. Taip pat žr.: Andrews and Wilett, „Financial", 495. Kai kas laiko abejotina tokią analizę ir teigia, jog prancūzų pareigūnų argumentai dėl devalvavimo sąnaudų buvo sąmoningai iškraipomi – tai, esą, buvo sutartinis Eliziejaus rūmų, Iždo ir centrinio banko pareigūnų blefavimas. Bet tam pateikiama mažai rimtesnių įrodymų. Makroekonominiai modeliai palaiko požiūrį, kad būtų kilę didžiuliai trumpalaikiai sunkumai.

[80] Peržiūrėję daugybę pirminių liudijimų, Davidas Andrewsas ir Thomas Wilettas tą nuorodą į geopolitinius ir ideologinius motyvus pavadino „ex post facto pagrindimu". Žr.: „Financial", 496. Kiek dviprasmiška išimtis lieka, kaip manytume, Mitterand'o ekspromtu padaryta pastaba 1983 m. pradžioje, apie kurią pasakoja Attali: „Aš turiu du siekius: Europos kūrimą ir socialinį teisingumą. EuPS yra būtina pirmajam, bet suvaržo mano galimybes pasiekti antrąjį". Attali taip pat liudija, kad Mitterand'as netrukus prieš devalvavimą užsuko į jo kabinetą ir paklausė, ar Attali būtų rekomendavęs įstoti į EuPS 1983 m., jei Prancūzija tada nebūtų buvusi jos nare. Attali, *Verbatim*, 1:399, 413, taip pat 420–431. Net ir šie liudijimai neprieštarauja silpnajai ekonominių argumentų versijai – kad Mitterand'as siekė geopolitinių tikslų tik tada, kai jo ekonominis pasirinkimas būdavo suvaržytas. Taip pat žr.: Philip H. Gordon, *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy* (Princeton, 1993), 124–134; Patrick McCarthy, „France Faces Reality: *Rigueur* and the Germans", in David

Daugiausia, ką galima pasakyti apie geopolitinę ideologiją, yra tai, jog ji Mitterand'ui buvo paranki priemonė pasiteisinti, kad jis atsisakė socialistinio eksperimento. Jis pasinaudojo Europos idėja kaip ideologine skraiste pasukant prie vidaus makroekonominio *rigueur* ir kaip masalu proeuropietiškosioms centristinėms grupėms, ilgai buvusioms Prancūzijos paramos EB šerdimi – apie tokį gambitą Mitterand'as buvo svarstęs mažiausiai kartą ir anksčiau savo ilgoje politinėje karjeroje[81]. Tai užtikrintų sistemišką „kaltinimų išvengimą"; o pasitraukus kaltinimai kristų tiesiogiai prezidentui. Bet net ir tokiu atveju ideologija, kaip galima spręsti, turėjo reikšmę, kol Mitterand'as neįsitikino, jog disinfliacija neišvengiama ir kad vienašalė politika neturi jokių materialių pranašumų. Todėl daugiausia, ką galima pasakyti apie Mitterand'o pastangas perprojektuoti savo politinį įvaizdį ir pasukti diskursą į „europietiškąjį", bus tai, kad jos tapo svarbios, tik kai ekonominiai motyvai buvo pusiausviri; labiau tikėtina, kad tai buvo prisitaikymas prie vienintelio realiu laikomo ekonomikos kurso.

Kalbant apie žemės ūkį, ir Giscard'as, ir Mitterand'as laikėsi tradicinių Prancūzijos interesų. Abu rėmė eksporto subsidijas ir siekė panaikinti PKS. Abu sutiko svarstyti mažinti palaikomąsias kainas, netgi smarkiai, o tai sumažintų prancūzų prekinės produkcijos vieneto pelną, tačiau kartu padėtų prancūzams įsigalėti Vokietijos rinkoje; Mitterand'as šiek tiek pasiekė pieno produktų srityje, bet tik mainais į dideles papildomas išmokas. Giscard'as, mažiau negu golistai priklausomas nuo ūkininkų, kaip atrodo, pats asmeniškai palaikė Schmidto įtarų požiūrį į palaikomąsias kainas, tačiau vyriausybės užsakyti tyrimai, įvertinantys žemės ūkio politiką laisvesnės rinkos sąlygomis, nustatė, kad tai būtų naudinga tik 40 proc. Prancūzijos ūkininkų, daugiausia specifinės produkcijos gamintojų, konkurencingų pasaulio rinkose,

---

Calleo and Claudia Morgenstern, eds., *Recasting Europe's Economies: National Strategies in the 1980s* (London, Md., 1990), 67, kurie tvirtina, kad Prancūzija „vargiai galėjo raginti vokiečius 1983 m. sausį priimti *Pershing* raketas ir po trijų mėnesių pasitraukti iš EuPS". Tai tik teorinis spekuliavimas ir savo tiesiogine prasme neįtikimas. Iš daugybės ryškių posūkių ilgoje Mitterand'o politinėje karjeroje šis tikrai nebūtų buvęs sunkiausias. Apie ankstesnes pastangas panaudoti „Europą" kaip antikomunistinio, centro dešinės aljansą cementuojančią idėją žr.: Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Les fossoyeurs* (Paris, 1993), 2: 182–183. Mitterand'as taip pat galėjo prisiminti panašią taktiką, Mollet vyriausybės, kurios narys jis buvo, naudotą Romos sutarties derybų metu, aprašytą antrame skyriuje. O kalbant apie Prancūzijos autoritetą, vienintelė svarbesnė problema čia, kaip galima spręsti, buvo siekimas išvengti ekonomikos kontrolės praradimo ir TVF intervencijos keblumų.

[81] Nykstant socialistų turimai daugumai, centro partijos viešą įsipareigojimą Europai ir EuPS galėjo laikyti Mitterand'o politikos pasikeitimo patikimumo sutvirtinimu, šitaip stiprėjant jų suinteresuotumui nesiafišuojant bendradarbiauti su vyriausybe.

tuo tarpu likusiems būtų smarkiai nuostolinga. Idėja galų gale nesusilaukė didesnės politinės paramos ir buvo atmesta. Priešinimasis PKS Prancūzijoje buvo svarbiausias klausimas: tuo asmeniškai domėjosi visi prezidentai, premjerai ir užsienio reikalų ministrai. Ūkininkų lobistinės organizacijos keliems mėnesiams blokavo EuPS ratifikavimą siekdamos priversti panaikinti PKS. Nors Giscard'as aktyviai rėmė Graikijos priėmimą, jis trukdė įstoti Ispanijai ir Portugalijai, nes tai buvo kur kas nenaudingiau Prancūzijos ūkininkams[82].

Galiausiai dėl institucinių klausimų Pompidou, Giscard'as ir labiausiai Mitterand'as skeptiškai žiūrėjo į didesnį viršvalstybiškumą, ar plečiant Komisijos galias, ar rengiant tiesioginius rinkimus į Europos Parlamentą, ar plačiau taikant daugumos balsavimą. Golistai ypač priešinosi rinkimams, ir šį klausimą Chirac'as nesėkmingai bandė panaudoti 1979 m. rinkimuose, bet vėliau atsisakė, nes rinkėjai ta tema menkai domėjosi. Rinkimams prieštaravo ir Giscard'as, bet nusileido, kai klausimas tapo vienos jungties dalimi. Kaip ir Schmidtas, Giscard'as laikėsi skeptiškos nuomonės apie Komisiją ir net specialiai stengėsi neleisti jai gauti tarptautinį statusą bei daugumos balsavimo pranašumą – o galbūt jį taip elgtis vertė golistai. Ir Pompidou, ir Giscard'as sutiko su mintimi, kad integracijai būtinas institucinis impulsas, todėl pirmenybę teikė Europos vadovų tarybos suformavimui ir panaudojimui. Giscard'as pasiūlė Komisijos iniciatyvos teisę pakeisti, bent iš dalies, EVT teikiamomis gairėmis. Mitterand'as mažai domėjosi Europos institucijomis iki pat Suvestinio Europos akto, tuomet jis atsargiai sutiko su daugumos balsavimu dėl vidaus rinkos – šį klausimą mes nagrinėsime penktame skyriuje[83].

Britanija: pinigų politikos integracija kaip „antros geriausios alternatyvos" kursas

Po 1973 m. žlugusių šešių savaičių pastangų dalyvauti valiutiniame „žaltyje" vadovaujant Edwardo Heath'o konservatorių vyriausybei Britanija liko valiutos kursų reguliavimo nuošalyje. Suvokdama, kad kiti tęs bendradarbiavimą be jos, Britanija nesistengė užkirsti kelią pinigų integracijos priemonėms, tokioms kaip EuPS, bet ir nesistengė dėtis prie jų. Iki 9-ojo dešimtmečio vidurio, pačios to laikotarpio pabaigos, britų nedalyvavimas vidaus politikoje buvo santykinai nekontroversiškas daugiausia, mano nuomone, dėl to, kad buvo laikomas ekonomiškai neįmanomas didelės infliacijos šalyje,

[82] Tracy, *Farmers*; Knapp, *Gaullism*, 376; Ertl, *Agrarpolitik*, 45–50; Simonian, *Privileged*, 179–181.

[83] Jenkins, *European*, 313; Fitzgerald, *All*, 133.

nedarant masinių struktūrinių pertvarkymų. Tik 9-ajame dešimtmetyje, kai suintensyvėjus tarptautinio kapitalo judėjimui, sumažėjo makroekonomikos kontrolė, skaudžiai nusvilta pakilus sterlingo kursui ir, svarbiausia, infliacijos tempams suartėjus su tempais žemyne, idėjos šalininkai ir ministerijos pradėjo spausti, kad reikia dalyvauti. Kaip ir žemyne, EuPS šalininkai pirmiausia matė ją kaip priemonę išvengti valiutos kursų nukrypimų ir didinti vidaus politikos patikimumą bei prognozuojamumą. Tačiau bet kokį slinkimą EuPS narystės link tebeblokavo vis labiau izoliuojama ideologiškai antifederalistinė ministrė pirmininkė Margaret Thatcher.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: nuo indiferencijos iki „giliai įsišaknijusių prietarų"

1969–1985 m. laikotarpiu jokiu momentu geopolitiniai ar ideologiniai argumentai dėl pinigų integracijos Britanijoje nebuvo plačiau paplitę. Žinoma, Britanijos užsienio reikalų ministerija apskritai jautė, kad dalyvavimas EB ir EuPS pagerintų šalies diplomatinę padėtį Europoje – buvo žinomas tradicinis argumentas „likti Europos širdyje", tačiau nėra jokių įrodymų, kad šis motyvas būtų daręs bent kiek didesnę įtaką.

Tačiau geopolitinė ideologija, ypač britiškasis antifederalizmas, turėjo įtakos daliai Britanijos opozicijos. Ir kraštutinis kairysis Leiboristų partijos sparnas, ir kraštutinis dešinysis Konservatorių partijos sparnas dvejojo dėl Europos federalizmo. Kairioji leiboristų opozicija padėjo įtikinti Callaghan'ą nestoti į EuPS, nors jų geopolitinius argumentus nustelbė ekonominiai, kurių vienų būtų pakakę Callaghan'ui apsispręsti. Nunykstant Sandraugai, suvereniteto argumentais Europai oponuojančio dešiniojo konservatorių sparno priešinimasis sumažėjo iki užsispyrusios mažumos. Visi šie balsai turėtų mažai įtakos, jei ne pačios Thatcher asmeniniai įsitikinimai. Ji pasirodė esanti nepalaužiama pinigų integracijos priešininkė, ir, kaip atrodo, bent jau iš dalies dėl ideologinių priežasčių. Vieningai sutariama, kad Thatcher visuose vidaus posėdžiuose, kai būdavo aptariami Europos klausimai, demonstruodavo „giliai įsišaknijusius prietarus" EB atžvilgiu[84]. Nors jokia Britanijos vyriausybė neįstojo į EuPS iki 1983 m., paskesnius keletą metų Thatcher tapo vis labiau izoliuota – apie ką smulkiau bus rašoma šeštame skyriuje, – kai vienas po kito jos ministrai skelbė, jog politinės ekonomijos argumentai juos įtikino dalyvauti valiutos keitimo mechanizme (VKM).

[84] Michael Butler, cituojamas Lord Gilmour, „The Thatcher Memoirs", *Twentieth Century British History* 5:2 (1994), 272.

Ekonominiai interesai: „prioritetas, teikiamas valiutos kurso stabilumui, nepaneigia požiūrio į jo lygį“

Čia aptariamo laikotarpio pradžioje svarbiausias Britanijos verslo tikslas buvo, kaip ir prieš dešimtmetį, įveikti atskirtį ir siekti EB narystės. 1971 m. atlikta 500 didžiausių Britanijos bendrovių apklausa parodė, kad 85–86 proc. narystę EB laikė naudinga šaliai ir joms pačioms, o 1974 m., jau įstojus, 415 didžiųjų bendrovių vadovų iš 419 apklaustųjų pasisakė už pasilikimą Bendrijoje. Daugiausia tai atspindėjo tiesioginius prekybinius interesus. Vyravo bendra nuomonė, kad didžiausią naudą Britanijos narystė duos prekybai pramonės produkcija. Šalies prekyba su Šešetu 7-ojo dešimtmečio pradžioje sparčiai augo, prekyba su Sandrauga tebemažėjo; vėlesnis prekybos sąstingis buvo pasmerktas atskirčiai[85].

Ryškiausia industrinė interesų grupė, pakeitusi pavadinimą į Britų pramonės konfederaciją (CBI), vadovaujama didžiųjų eksportuojančių bendrovių, vis labiau spaudė dėl narystės. Stiprėjant pinigų integracijai, Londono Sitis, santykinai nešališkas, ėmė stipriai remti narystę. CBI buvo glaudžiai susijusi su derybomis, kaip ir Nacionalinė fermerių sąjunga, kuri, nepaisant kai kurių sunkumų dėl atskirų konkrečių dalykų, pritarė narystei, žadančiai nemažą ūkių pajamų padidėjimą. Pasipriešinimas kilo dėl problemų, susidarančių dėl prekybos su Sandraugos šalimis, ir dėl leiboristų įsitikinimo, kad narystė EB suvaržys autarkinę socialistinę ekonominę politiką. „Ypač stipriai“ narystei priešinosi transportininkų profsąjungos, bet 1972 m. balsuojant partijoje jos susilaikė, kad nesuskiltų Leiboristų partija. Verslas taip pat stipriai rėmė, nors ekonominės prognozės žadėjo tik nedidelį bendrą nacionalinės gerovės kilimą. Gerėjimą stabdė BŽŪP neefektyvumas ir griežtesni mokėjimų balanso suvaržymai.

Vertindama valiutos kurso politiką, CBI „svarbiau už viską“ laikė „konkurencingumą“[86]. Konkurencingesnis valiutos kursas, vedantis prie že-

[85] Šiame skyrelyje naudojamasi: Butler and Kitzinger, *1975*, 10ff, 69ff, 83; Christopher Lord, *British Entry to the European Community under the Heath Government of 1970–74* (Aldershot, 1993), 16–17, 30–31, 86–89, 102, 104–105, 112–113, 118, 122; Lewis Minkin, *The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party* (Edinburgh, 1991), 171–180, taip pat 453–456; Simon Z. Young, *Terms of Entry: Britain's Negotiations with the European Community, 1970–1972* (London, 1973), 103FF, 110–111. Net ir tuomet, kai buvo nurodomi geopolitiniai motyvai, pagrindinis argumentas būdavo tas, kad nepriklausoma karinė ir ginkluotės politika be ekonominės integracijos bus neįmanoma.

[86] Šis ir kitas paragrafai remiasi CBI parodymais Bendruomenių rūmuose, Ižde ir Civilinės tarnybos komitete, „International Monetary Arrangements“ (London: HMSO, 12 July

mesnių palūkanų normų ir eksporto kainų, buvo laikomas būtinu norint išvengti rimto pramonės susilpnėjimo. Netgi didžiosios transnacionalinės bendrovės, turinčios gamybos padalinius Jungtinėje Karalystėje, tokios kaip *Ford Motor* ir *Unilever*, spaudė turėti konkurencingą valiutos kursą. CBI tikino, kad būtų optimalu daugiau nuvertinti svarą kitų Europos šalių, su kuriomis britų įmonės konkuruoja, valiutų atžvilgiu ir mažiau nuvertinti svarą dolerio atžvilgiu. (Kadangi kiti konkurentai Europoje taip pat turi pirkti doleriais įvertinamas importo prekes, importo kainos konkurencingumui didelės įtakos neturi.) Britanijoje įsikūrusioms transnacionalinėms bendrovėms svarbiausia bendradarbiavimo valiutų kurso klausimais vertybė buvo didesnis spaudimas stiprių valiutų šalims revalvuoti jas ir suteikti finansavimą silpnų valiutų šalims, tokioms kaip Britanija.

Kiti tikslai CBI nariams buvo antraeiliai. Santykinai mažareikšmis buvo valiutos kursų svyravimo mažinimas; verslo apklausos parodė, kad „stabilumo prioritetas nepranoksta požiūrio dėl geidžiamo svaro sterlingų kurso". Verslui visai nerūpėjo trumpalaikiai kurso svyravimai, nes bendrovių atviros pozicijos buvo nedidelės. Tiek, kiek verslas vertino didesnį realių valiutos kursų stabilumą, kursų nukrypimai, kaip teigė didžiosios pramonės firmos, kėlė rūpestį tik tuo atveju, kai jie galėjo sukelti valiutos pervertinimą. Antraeilis dalykas buvo ir mažesnė infliacija, ypač mažesnis darbo užmokesčio kilimas; padidėjusi infliacijos rizika buvo priimtinas apmokėjimas už rekomenduojamą nuvertėjimą, nors šiaip jau CBI grupės gana abejingai žiūrėjo į tai, ar realaus valiutos kurso stabilumas buvo pasiektas taikant nominalųjį stabilumą, ar nuvertinant valiutą. Finansinės grupės Sityje, kaip ir Anglijos bankas, šiek tiek daugiau rėmė nusistatyto valiutos kurso siekimą ir pergyveno dėl JK atskirties. Anglijos bankas ir vyriausybė dėl infliacijos rūpinosi šiek tiek labiau negu verslas ir pirmenybę teikė konkurencingesniam valiutos kursui.

Kai Britanija 1978 m. svarstė narystę EuPS, pagrindinis argumentas prieš stojimą, kurį pabrėžė ir privačios, ir valdžios ekonominės analizės, buvo tas,

1982), 181, taip pat 175–193; (28 June 1982), 84–114; (26 July 1982), 199. CBI teigė, kad optimalus būtų ženklus svaro nuvertinimas kitų Europos valiutų atžvilgiu, su kurių bendrovėmis britų įmonės daugiausia konkuravo, bei kiek mažesnis nuvertinimas dolerio atžvilgiu, nes čia dominavo tarpinės produkcijos importas. Kadangi kiti konkurentai Europoje taip pat turėjo pirkti doleriais įvertintą importą, tai importo kainos buvo ne tokios svarbios. (Panašiai manė ir prancūzų analitikai.) Tie bankai, kurie nepriklausė nuo palūkanų, samprotavo taip pat. Pavyzdžiui, akcepto rūmai – valstybės skolą tvarkantys bankai, išsilaikantys iš mokėjimų už paslaugas – teigė, kad Britanijos prekybos struktūra (naftos gavyba) ir gilios, labai likvidžios vyriausybės skolos sąlygoja tai, kad EuPS, nors techninės modifikacijos darė ją labiau simetrišką, buvo nepriimtina.

kad bet koks tokio pobūdžio susitarimas uždės neproporcingą naštą silpnų valiutų šalims, sukels didžiulį ekonomikos augimą ir suvaržys vyriausybės išlaidas. Jamesas Callaghan'as ir Iždo kancleris Dennisas Healey suvokė, kad esminis klausimas, lemiantis Britanijos narystės priimtinumą, buvo toks – ar bus įmanoma pakankamai pristabdyti infliaciją esant EuPS nare. „Netenka abejoti", pastebėjo Healey, „kad viso šito reikalo esmė yra vidinės ir tarptautinės atsakomybės susidūrimas". Šiuo požiūriu momentas buvo laikomas nedėkingu. Nuo to laiko, kad žlugo Edwardo Heath'o pastangos dalyvauti valiutiniame „žaltyje", Iždas pasimokė, kad reikia siekti didesnio Britanijos ir žemyno infliacijos tempų suartėjimo. Buvo apskaičiuota, kad jau pirmaisiais metais narystė pareikalaus sumažinti vyriausybės išlaidas 1,5–2 mlrd. svarų sterlingų; kiti skaičiavimai rodė, kad dar daugiau. Svaro kursas jau gerokai pranoko savo tikrąją vertę, pakeltas aukštų palūkanų ir pajamų iš Šiaurės jūroje gaunamos naftos, ir, daugelio nuomone, nereikėtų jo dirbtinai laikyti tokio aukšto. Stiprėjo stebėtojų abejonės, kad greitas devalvavimas kompensuos sukrėtimus, nors skaičiavimai vis dar rodė, kad devalvavimas turės nedidelį teigiamą poveikį[87].

Esant tokioms esminėms teoriškai pagrįstoms išvadoms, vargu ar kuri nors britų interesų grupė ar politinė partija buvo linkusi tuoj pat imti dalyvauti kaip nors tvarkyti koreguojamus valiutos kursus. Verslo grupėse CBI griežtai priešinosi narystei EuPS. Apklausų duomenimis, CBI nariai pripažino, kad yra susikeitimas tarp atlyginimų bei sąnaudų prilaikymo didėjant realiam valiutos kursui ir kainomis išreikšto konkurencingumo valiutai nuvertėjant. Todėl CBI oficialiai rėmė narystę EuPS, tik jei Britanija įsitrauks į ją su konkurencingu svaro kursu, pasiliks sau teisę keisti jo santykį su kitomis valiutomis, dalysis našta su Vokietija ir gaus deramą kreditą – niekas neabejojo dėl tokių reikalavimų nerealumo. TUC pritarė CBI susirūpinimui dėl defliacijos, taip pat dėl piniginių santykių su trečiosiomis šalimis destabilizavimo[88].

Tik transnaconalinės korporacijos stojo už didesnį valiutos kurso stabilumą, net jei jis reikštų nedidelį valiutos pabrangimą. *Unilever, Shell, Dunlop, ICI* ir *Imperial Tobacco* pasisakė už narystę nedelsiant. Narystę rėmė ir Britanijos prekybos rūmų asociacija (ABCC), kurią sudarė labiau į ekspor-

[87] Commons, „European", 61–62, taip pat 2–5,8–9, 10–60, 68–69, 82–83, 129; Callaghan, *Time*, 492–494; Carr, *Schmidt*, 142.

[88] Žr.: Commons, „European", 1ff, xxvii–xxviii, 120–122, 140–143. Stambiųjų bankininkų tvirtinimas, kad britų verslas pritarė narystei EuPS, atvirai prajuokino komiteto dalyvius. Taip pat: Helen Thompson, „The UK and the Exchange Rate Mechanism, 1978–1980", in Brian Brivati and Harriet Jones, eds., *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945* (Leicester, 1993), 228; Jenkins, *Life*, 470.

tą orientuotos įmonės; asociacija narystę laikė kaip priemonę įvesti išorinę drausmę infliaciją kurstantiems procesams šalies ekonomikoje, pirmiausia ribojant vyriausybės išlaidas ir agresyvius reikalavimus kelti darbo užmokestį. Bet net ir tos bendrovės teigė, kad įsipareigojimai turi būti simetriški; todėl jos nesutiko su Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymu. Kai kurios iš jų pasisakė už greitą perėjimą prie bendros valiutos, kad būtų išvengta vokiečių markės dominavimo. ABCC taip pat pasinaudojo proga ir pareikalavo ekonominės politikos pokyčių, tarp jų: panaikinti netarifines kliūtis, kontroliuoti kapitalo judėjimą, derinti mokesčius, reformuoti BŽŪP ir lygiai paskirstyti viešąsias išlaidas[89].

Nuosekliausia parama atėjo iš didžiųjų Londono kliringo bankų. 1960 m. Sitis tradiciškai skeptiškai žiūrėjo į pinigų integraciją, bet žlugus Bretton Woodso sistemai, jo nuomonė pasikeitė. Liudydami Bendruomenių rūmuose svarstant EuPS pasiūlymą, trys Londono bankų Didžiosios ketveriukės vadovai – ketvirtasis susilaikė – „buvo absoliučiai prieš visišką neprisijungimą“. Jų pagrindinis argumentas buvo ne nauda mažinant sandorių išlaidas, kurios ir liktų nedidelės tol, kol Europa sumanys įsivesti bendrą valiutą, bet baimė dėl atskirties, kuri pakirstų Londono, kaip tarptautinio finansinio centro, vaidmenį. Be to, EuPS „papildomai sudrausmintų“ infliaciją ir stabilizuotų valiutos kursus sukurdama nuo nuvertinimo atgrasančius „viešuosius ryšius“. Galų gale, nors galima manyti, kad tokia argumentuotė buvo viešajam vartojimui, Britanija negalėjo atsiriboti nuo būsimųjų EB derybų dėl kompensuojamųjų mokėjimų, išteklių ar koregavimų. Pripažindami, jog egzistuoja disinfliacijos ir kainų konkurencingumo susikeitimas, bankininkai teigė, kad nedarbas nebūtinai didės. Apskritai, jie sutiko, kad „tai turi būti tam tikras tikėjimo aktas, jog teigiamas balansas“ atsiras narystės atveju, nors kartu jie nurodė ir teigiamą „žalčio“ šalių patirtį[90].

Bet net ir kliringo bankai galų gale nebuvo už narystę tuojau pat. Vienas iš jų pirmininkų, Robertas Leigh-Pembertonas iš *National Westminster*, vėliau Anglijos banko vadovas, pastebėjo, kad vidaus politikų suartėjimas link pirmenybės teikimo mažai infliacijai ir perdėm teigiamas Šiaurės jūros naftos poveikis sukūrė palankų momentą stoti į EuPS, bet ir jis nebuvo už stojimą nedelsiant. Kiti du pabrėžė „pereinamųjų priemonių“ būtinybę įgyvendinant „specialius sutvarkymus“ silpnesnių valiutų šalims dvejų penkerių metų

[89] Commons, „European“, 115–118; jis teigė, kad EuPS Britanijoje negali veikti be tiesioginės darbo užmokesčio kontrolės.

[90] Commons, „European“, xiv–xv, 5, 77, 85–87, 90–101; Ludlow, *Making*, 222–223. Bankų teigimu, nors jie pelnėsi iš valiutų kursų sandorių, esant slankiesiems jų kursams, stabilumas buvo svarbiau, ypač prekybos finansuose. Kai kurie iš jų nepatikliai žvelgė į bet kokią sudėtinę valiutą, kuri sąlygotų dideles sandorių sąnaudas.

laikotarpiu, bent jau kol sustiprės doleris ir tarp potencialių pinigų sistemos narių bus pasiekta didesnė makroekonominė konvergencija. Visi suvokė, kad sistema turi būti „simetrinė", jei Britanijos narystė turi būti tvari; jie skeptiškai žiūrėjo į kokią nors asimetrinę sistemą arba tokią, kuri leistų lengvai koreguoti kursą[91].

Visą 9-ojo dešimtmečio pradžią CBI ir didžiosios bendrovės tebesipriešino skubiam įstojimui į EuPS. Britanijos pramonę stipriai sukrėtė Thatcher disinfliacinė politika, kuri dar paskatino netikėtai didelį svaro brangimą. Produkcijos vieneto darbo sąnaudos per dvejus metus padidėjo daugiau kaip 25 proc. Todėl natūralu, kad CBI ir Direktorių institutas atmetė stojimą, kai toks aukštas kursas, nors jie buvo pasiruošę svarstyti tą klausimą, jei infliacija smuks: „Tačiau verslas taip plačiai mini valiutos kurso stabilumo pranašumus, kad vyriausybei būtų tinkamas metas vėl apsvarstyti visišką įstojimą į EuPS, jei techninės problemos [asimetrija] galėtų būti įveiktos ir (...) jei būtų aiškūs įrodymai, kad svaro kursas kitų Europos valiutų atžvilgiu yra konkurencingas". Verslo bendruomenė visuotinai sutarė, kad reikia išlaikyti nominalaus svaro kurso lankstumą, kol netaps aišku, kad lėtesnis atlyginimų kilimas ir didėjantis darbo našumas darbo sąnaudas daro panašias į svarbiausių britų konkurentų Europos įmonėse sąnaudas. Tokią poziciją palaikė Iždas, Londono Sičio finansų įmonės ir Anglijos bankas, nors pastarojo atstovai santūriai pastebėjo „įspūdingą (...) valiutos kursų stabilumą", pasiektą EuPS. Konservatorių partijai artimi pramonininkai spaudė ministrą pirmininką ir parlamentą ieškodami paramos, tačiau 1982 m., kai krito svaro kursas, artėjo rinkimai, CBI nariai nubalsavo prieš rezoliuciją, smerkiančią Konservatorių partijos palūkanų ir valiutos kurso politiką[92].

1984 m. CBI netikėtai pakeitė savo požiūrį į dalyvavimą EuPS. Kaip pagrindinės šio „žymaus pokyčio" priežastys CBI apžvalgose buvo nurodoma: baimė, kad didelis svaro kurso nukrypimas per penkerius praėjusius metus

[91] Morse, in Commons, „European", 92–93, 96, 99–100. Bankai nepergyveno dėl galimo nedarbo didėjimo. Dažniausias argumentas buvo tas, kad Britanija turi išsaugoti savo derybinę galią tokiose srityse, kaip BŽŪP ir biudžetas.

[92] Šis ir kitas paragrafai remiasi Commons, „European", 100, taip pat 78, 1:xxi–xxxiii, 2:1–17; Wilhelm Schönfelder and Elke Thiel, *Ein Markt-Eine Währung: Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion* (Baden-Baden, 1994), 60–61; OECD *Economic Outlook* 58 (December 1995), A46. Apie tolesnę verslo pozicijų raidą žr. šeštą skyrių. Smulkią verslo pažiūrų analizę žr.: James I. Walsh, „Global Finance, Domestic Politics: International Monetary Policies in Britain, France and Italy" (Ph. diss., American University, 1997), 94–101, chap. 6; Stephen Blank, „Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation", in Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty*; Henning, *Currencies* chap. 1.

gali kartotis ir kad įmanoma pasiekti svaro smukimą iki priimtino lygio. CBI vadovybė prie jų dar pridėjo poreikį turėti didesnę įtaką svarbiose EB derybose dėl prekybos ir valiutos reikalų, tokių kaip gabenimo per sieną kontrolė, standartai, palydovinės transliacijos ir pati EuPS. Tikėtasi, kad pradinis poveikis konkurencingumui bus minimalus.

Vidaus sprendimas: „įrodymas priklauso nuo politinio vertinimo"

Kaip silpnos valiutos šalies, kuri vis dažniau valiutos nuvertėjimą naudojo kaip ekonominės politikos įrankį, Britanijos problemos pinigų politikos klausimais nuo pat 6-ojo dešimtmečio pabaigos buvo stebėtinai vienodos. Britų politikai privačiai jau seniai skundėsi tuo, ką jie vadino neatsakingu Vokietijos elgesiu, kuri atsisakydavo revalvuoti markę arba skolinti užsieniui paremiant kitas valiutas[93]. Edwardo Heath'o vyriausybė 8-ojo dešimtmečio pradžioje atvedė Britaniją į EB, bet ir toliau grūmėsi su mokėjimų balanso deficitu. Heath'as trumpai bandė dalyvauti valiutiniame „žaltyje", bet kartu su Prancūzija ir Italija buvo greit išstumtas. Antroji Wilsono ir jo perėmėjo Jameso Callaghan'o vyriausybės iš pradžių nuvertėjimą panaudojo kaip konkurencingumo didinimo strategiją. Todėl Britanijoje 1970–1978 m. siautėjusios infliacijos vidutinis metinis tempas buvo 12,7 proc. Italijoje – 15,1 proc. Prancūzijoje – 9,5 proc., o Vokietijoje – 5,3 proc. Wilsonas priešinosi Europos pinigų integracijai teigdamas, kad ji priverstų paklusti Vokietijos ekonominės politikos prioritetams, o tai Britanijos sąlygomis sukeltų smarkų gamybos smukimą. Callaghan'as niekada rimtai negalvojo apie grįžimą į valiutinį „žaltį"; politinė opozicija EB atžvilgiu ir didelė infliacija tai darė neįmanoma. 1976 m. Britanijai teko kreiptis į TVF, ir tai daugelį saikingų leiboristų šalininkų įtikino, jog keinsistinis manipuliavimas paklausa atviros ekonomikos sąlygomis tapo nebeveiksmingas[94].

Pirmieji Jameso Callaghan'o, tapusio premjeru 1978 m., vyriausybės pareiškimai ir dokumentai liudija, kad vyriausybė kurį laiką svarstė narystę

[93] Macmillan Vokietijos politiką pavadino „trumparegiška ir savanaudiška", žr.: Memorandum by the Prime Minister, 29 December 1960/3 January 1961, PREM 11/3325, 9–10; Ben Pimlott, *Harold Wilson* (London, 1992), 465ff; Edward Heath, *Old World, New Horizons* (Cambridge, Mass., 1970), 52.

[94] Andrew Britton, *Macroeconomic Policy n Britain, 1974–1987* (Cambridge, 1991), 149; Peter A. Hall, „The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective* (Cambridge, 1992), 90–113.

EuPS kaip priemonę makroekonominei drausmei įvesti. Užsienio reikalų ministerija prie to pridėjo, kad narystė sustiprintų Britanijos padėtį EB. Bet Callaghan'ą pančiojo vidaus opozicija. Įtakingos grupuotės parlamentinėje Leiboristų partijoje ir Nacionaliniame vykdomajame komitete atvirai kritikavo iš dalies dėl to, kad tikėjo ekonominės autarkijos vertybėmis. Dauguma saikingųjų grupių, tokių kaip leiboristų Europos komitetas, rėmė Britanijos narystę EuPS tik su sąlyga, kad sistema bus simetriška bent jau tiek, kad leistų Prancūzijai, Italijai ir Britanijai spausti Vokietiją, sušvelninti savo politiką. Jei ši sąlyga nebūtų įvykdyta, teigė jie, britų ekonomikos konkurencingumas nukentėtų[95].

Callaghan'o vyriausybės derybinė pozicija aiškiai rodo, kokie svarbūs jai buvo ekonominiai skaičiavimai apie pasekmes konkurencingumui ir palūkanų normai. Ta ir viešai, ir privačiai skelbiama pozicija buvo tokia, kad Britanija negali jungtis prie EuPS, kol simetrinių įsipareigojimų neprisiims ir kiti jos nariai, ypač Vokietija, bei kol nebus leistas lankstesnis valiutos kursas; privačiuose pokalbiuose su Schmidtu būtent ši problema, kilusi dėl svaro kurso kilimo, buvo pagrindinė. Vienoje Iždo surengtoje spaudos konferencijoje Kenas Couzensas, Britanijos atstovas preliminariose diskusijose dėl narystės EuPS, tą siekį apibūdino kaip „šiek tiek daugiau negu priemonę sulaikyti markės kilimą ir primesti griežtesnę politiką Vokietijos partnerėms". Dennisas Healey, Iždo sekretorius, kuriam Manfredas Lahnsteinas pasakė, kad EuPS buvo sumanyta sustabdyti markės kurso kilimą, skundėsi, kad silpnų valiutų šalyse tai sukeltų prekybos deficitą ir didesnę infliaciją. Callaghan'as Vokietijos atsisakymą sumažinti savo „antisocialų perteklių" vadino „Vokietijos savanaudiškumo aktu", kuris tik vos vos pridengiamas Bendrijos dvasia". Tokį požiūrį palaikė daugelis liudijusių prieš Bendruomenių rūmus. Šią poziciją rėmė ir Anglijos bankas. Callaghan'as paskelbė, kad jis „paprasčiausiai nėra pasiruošęs vadovauti Britanijos deindustrializavimui"[96].

[95] Commons, „EMS", 120–122, 140–143; Jens Henrik Haahr, *Looking to Europe: The EC Policies of the British Labour Party and the Danish Social Democrats* (Aarhus, 1993), 75–79. Gali būti, kad Callaghan'as vis dar neatsisakė minties įvesti drausmę su valiutos kurso pagalba; 1979 m. jis paskelbė, kad Britanija sieks išlaikyti svarą pagal EuPS numatytas 2,5 proc. svyravimo ribas, nors formaliai svaras nebuvo EuPS. Vyriausybės Žalioji knyga teigė, kad infliacijos stabdymo nauda yra didesnė negu žala konkurencingumui.

[96] Commons, „European", 4, 65, taip pat 71; Ludlow, 113; Healey, *Time*, 438–439. Taip pat Schmidt, *Weggefährten*, 280–281, Ludlow, *Making*, 111–114, Callaghan, *Time*, 492–494; Carr, *Schmidt*, 142; James, *International*, 301–302. Callaghan'as ir toliau palaikė lokomotyvo teoriją bei transatlantinį bendradarbiavimą, o ne EuPS. Kai kurie vidiniai dokumentai liudija, kad Britanijos opozicijoje būta susirūpinimo dėl daugiašalės, TVF besiremiančios sistemos stabilumo, bet aš pritariu Jamesui (302), neteikiančiam daug reikšmės tokiems sam-

Britanijos atstovas Couzensas pasitraukė iš diskusijų net prieš susitikimą Bremene. Gali būti, kad Callaghan'as tebesvarstė idėją panaudoti EB regioninio fondo finansavimą šiai sunkiai problemai spręsti, t. y. valiutos susiejimo defliacinėms pasekmėms kompensuoti. Kaip buvo teigiama britų Žaliojoje knygoje dėl EuPS, buvo būtina regioninius išteklius pervesti siekiant išvengti augimo stabdymo, kapitalo ir darbo išstūmimo iš atvirojo sektoriaus ir biudžeto sumažinimo laikotarpiu tarp prisijungimo prie EuPS ir deramo infliacijos tempų mažinimo. Tačiau galiausiai toks finansavimas nepakeitė Callaghan'o nuomonės; reikėjo abejoti, kad kokia nors įmanoma pervedimų suma turėtų tokį poveikį. Suvokdami, kad kiti judės pirmyn ignoruodami Britanijos sprendimą, Callaghan'as ir Healey labiausiai rūpinosi, kaip išvengti atskirties nuo būsimųjų sprendimų, jungtis prie kitų EB institucijų, tačiau atsisakyti dalyvauti valiutos kursų mechanizme (VKM). To reikalavo verslo grupės. Kai kas darė išvadą, kad Callaghan'as siekė pasinaudoti antieuropietiškomis nuotaikomis rinkimuose, bet buvo pasiruošęs prisidėti prie VKM, jei leiboristai laimėtų artėjančius rinkimus, bet tai, kaip smulkiau aiškinsimės šeštame skyriuje, buvo tik spėlionės[97].

Pinigų integracija buvo susijusi su keletu kitų klausimų. Beveik dėl jų visų Britanijos prioritetai 8-ąjį dešimtmetį ir 9-ojo dešimtmečio pradžioje nesikeitė ir liko skirtingi priklausomai nuo specifinių ekonominių interesų. Narystė EB Britanijai buvo svarbiausias tikslas. Kai 1967 ir 1971 m. susidarė galimybės iškelti šį klausimą, visų svarbiausių šalies partijų lyderiai nepraleido progos. Nors instinktyvus jausmas sakė, jog Britanija turėtų atsisakyti ekonominių pranašumų, kad išsaugotų savo užsienio politikos „nepriklausomybę" nuo Europos, kaip kas tai besuprastų, 1970 m. viskas išnyko. Nors Edwardui Heath'ui teberūpėjo ekonominiai interesai, jis, kaip atrodo, jautė, jog Britanijos geopolitinis statusas dabar priklausė nuo įstojimo į EB. Tačiau pastovesni politikos formuotojų interesai tebebuvo ekonominiai. Santykinis Britanijos ekonomikos nuosmukis padarė ministrų ir kitų pareigūnų nurodinėjimą į statistinius duomenis apie BVP augimą „beveik paranojišką" – nors, kita vertus, kai kurie politikai tvirtino, kad tai nebuvo susiję su nepriėmimu į EB. Kalbų parlamente dėl narystės turinio analizė rodo, kad abiejų partijų

protavimams todėl, kad tai tebuvo *ex post* aiškinimai, pagrindinėse vidaus diskusijose jie nebuvo nuosekliai teikiami.

97 Commons, „European", 65, taip pat 67–68, 74–76. Taip pat Heisenberg, *Mark*, 109; Schmidt, *Weggefährten*, 280–281, Ludlow, *Making*, 134–158, 173; *Green Paper on the European Monetary System*, Cmnd 7405 (London: HMSO, November 1978); Roy Jenkins, „Britain in Europe: Left Behind Again?" *Royal Bank of Scotland Review* 162 (June 1988), 3–8; Haahr, *Looking*, 77–78.

narystės šalininkai daugiausia minėdavo ekonominę naudą, ja rėmėsi ir penki svarbiausi punktai, kuriuos iškėlė konservatorių šalininkai; ekonominiai argumentai aiškiai buvo svarbiausi, nors gal šiek tiek mažiau, ir narystės priešininkų gretose[98].

Bet labiausiai dėl narystės spaudė stambusis verslas. Verslo susirūpinimas dėl ekonominių šalies atskyrimo nuo Europos sąnaudų, kaip jau matėme, sustiprėjo 7-ajame dešimtmetyje, kai prekyba vis labiau sukosi nuo Sandraugos šalių link Europos. Iš visų visuomenės grupių narystę labiausiai rėmė stambusis verslas. Europos lyga už ekonominį bendradarbiavimą, kažkiek susijusi su Europos judėjimu, bet daugiausia Sičio finansuojama, 1975 m. referendume už narystę pasitelkė įtakingus asmenis. Didžiausias įmokas skėtinei organizacijai „Britanija Europoje", remiančiai „taip" 1975 m. referendume, darė stambiausios transnacionalinės bendrovės, tokios kaip *Shell*, *Ford* ir *IBM*. Kampanijos už „taip" išlaidos buvo didesnės už oponentų išlaidas dešimt kartų. Nors dabar jau mažai kas stengėsi apginti Sandraugos priėmimą, bet liko susirūpinimas, pavyzdžiui, Ižde, dėl britų pramonės, kuri darėsi santykinai mažiau konkurencinga negu 1960 metais.

Pozicijos dėl įvairių klausimų gerokai įvairavo. Pasisakydama už prekybos pramonės gaminiais liberalizavimą, Britanijos vyriausybė kartu skeptiškai žiūrėjo į bendradarbiavimą žemės ūkio srityje. BŽŪP, kaip ir EB žuvininkystės politiką, suprojektavo Šešetas, kruopščiai izoliuodamas ją nuo britų įtakos. Daugiau įmokėdama į biudžetą negu iš jo gaudama ir eksportuodama labai nedaug žemės ūkio produkcijos, Britanija mažai ką laimėdavo. Ji teikė pirmenybę lėtam perėjimui prie BŽŪP ir būtų siekusi išimčių, jei tik jos būtų buvusios įmanomos. Vis dėl to ūkininkai neprieštaravo, o spartus prekybos su Sandraugos šalimis mažėjimas reiškė, kad su trečiosiomis šalimis susiję argumentai jau nebebuvo britų priešinimosi šaltinis, kaip buvo 7-ajame dešimtmetyje. BŽŪP neigiamai veikė visuomenės nuomonę, bet nedarė didelės įtakos vyriausybės politikai. Kai Prancūzija iškėlė BŽŪP kaip nekvestionuotiną narystės sąlygą, Britanija sutiko. Britų susirūpinimas dėl išlaidų padidėjimo mokesčių mokėtojams ir vartotojams buvo ignoruojamas iki pat referendumo, tuo tarpu deficitai teikė patogią kontrpriemonę prieš ideologinius antifederalistus. Tokia deficitinė būsena ir nukreipė britus re-

[98] Šis poskyris remiasi Butler and Kitzinger, *1975*, 10ff, 65ff, 83; Lord, *British*, 15–20, 30–35, 69ff, 83, 86–89, 102, 104–105, 112–113, 118, 122; Young, Terms, 103ff, 110–111. Bet kokiu atveju darėsi aišku, kad be ekonominės integracijos nepriklausoma karinė ir ginkluotės politika yra neįmanoma. Minkin, *Contentious Alliance*, 171–180 ir apie 9-ąjį dešimtmetį , 453–456.

gioninės politikos link. Suvokdama savo bejėgiškumą įsiūlyti fundamentalią BŽŪP reformą, Britanijos vyriausybė, nors apskritai priešiška centralizavimui, pareikalavo didesnių finansinių pervedimų padidėjusioms biudžeto išlaidoms kompensuoti[99].

O dėl viršvalstybinių institucijų, tai dauguma Leiboristų partijos ir net santykinai proeuropietiškoji Koservatorių partija ir toliau nepalankiai žiūrėjo į didesnes Europos Parlamento bei Komisijos galias. Tačiau Heath'o ir Callaghan'o vyriausybės rėmė didesnį aukščiausiųjų vykdomosios valdžios atstovų koordinavimą Europos vadovų taryboje, kuri buvo laikoma, bent jau Heath'o atveju, tos valdžios vidaus autonomijos didinimo priemone.

EuPS sėkmė skatino Britanijos vyriausybę vėl imti svarstyti klausimą dėl narystės VKM, kurią 9-ojo dešimtmečio viduryje jau beveik visuotinai palaikė britų verslininkai ir ekonomikos ministrai. 9-ojo dešimtmečio pradžioje, Thatcher vyriausybės laikais, įvyko dvi plačios diskusijos, viena 1981, kita 1985 m. Pradiniai vidaus argumentai už dalyvavimą VKM buvo ekonominiai, nors Thatcher priešinimasis, be abejo, iš dalies motyvuotas ideologiškai, atidėjo narystę dar penkerius metus. Beveik visi to proceso dalyvių – Howe, Lawsono, Thatcher – liudijimai apie sprendimo dėl VKM formavimą mini stiprią verslo spaudimo įtaką; daugelis nurodo ir siekį išvengti atskyrimo nuo EuPS. Kaip jau matėme, verslo bendruomenės skilimas taip pat atspindėjo ekonominius interesus. Kaip galima spręsti, Howe buvo vienintelis iš žymių vyriausybės politikų, kuris jautėsi ideologiškai įsipareigojęs Europai.

8-ojo dešimtmečio pabaigoje, dar būdami opozicijoje, toriai kritikavo Callaghan'ą už lyderystės stoką derybose dėl EuPS. Kai Callaghan'as nusprendė nesijungti į EuPS, Thatcher paskelbė, jog tai buvo „liūdna diena Europai". Perėmusi valdžią, Thatcher iš pradžių baudėsi remti tą sistemą: pateikti 20 proc. šalies oficialiųjų atsargų Europos pinigų integracijos fondui. Tačiau po 1979 m. ji daugiau nesiėmė jokių aktyvesnio dalyvavimo žingsnių. Kadangi pajamų politika galutinai žlugo, tik vienašalis pinigų pasiūlos reguliavimas, leidžiant svaro kursui laisvai plūduriuoti, galėjo sustabdyti infliaciją. „Stambesnės intervencijos į užsienio valiutų rinkas galėjo pakenkti pinigų pasiūlos rodikliams, todėl, jei pastarieji buvo neliestini, tai pirmiesiems nebuvo jokių galimybių"[100]. Roy'us Jenkinsas prisimena:

[99] Young, *TVKMs*, 58ff.

[100] Richard Brown, „British Monetary Policy and European Monetary Integration", in Heidemarie Sherman, ed., *Monetary Implications of the 1992 Process* (New York, 1990), 110.

Šešių mėnesių laikotarpiu ponas Callaghan'as ir ponia Thatcher, vienas paskui kitą, papasakojo man tame pačiame kambaryje, kur buvo priimtas sprendimas, kodėl jie nenorėjo stoti [į VKM]. Ponas Callaghan'as pasakė, kad priežastis buvo ta, jog jis baiminosi liksiąs surakintas pernelyg aukštu svaro kursu, kuris trukdysiąs jam kovoti su nedarbu. Ponia Thatcher pasakė, kad priežastis buvo ta, jog ji baiminosi liksianti surakinta pernelyg žemu svaro kursu, kuris trukdysiąs jai kovoti su infliacija[101].

1980–1983 m. laikotarpiu griežtos pinigų politikos, Šiaurės jūros naftos ir antrojo naftos šoko derinys atvedė prie katastrofiško gamybos smukimo ir svaro brangimo vienu metu. 1981 m. pradžioje, kai infliacija buvo daug mažesnė, vyriausybė pakeitė kursą, palaisvino pinigų politiką ir leido svarui brangti.

1981 m. politikos apžvalgoje Užsienio reikalų ministerija ir Anglijos bankas pasisakė už dalyvavimą VKM, tuo tarpu Iždas į tai žiūrėjo skeptiškai[102]. Tarp tų keleto Iždo darbuotojų, rėmusių narystę, buvo jaunas pareigūnas vardu Nigelis Lawsonas, kuris pirmiausia žiūrėjo į EuPS kaip į priemonę mažinti defliacijos politikos vidaus sąnaudas. 1981 m. Iždo kancleriui Geoffrey'ui Howe jis rašė:

[Dalyvavimas VKM] daugeliu aspektų yra antros geriausios alternatyvos kursas. (...) Tikslingiausia yra tiesioginė, be užuolankų įvedama piniginė drausmė. Tačiau (...) kadangi artėja rinkimai, kada ims stiprėti politinis spaudimas palaisvinti piniginę drausmę (...) mes galėtume (...) įvesti ir palaikyti stipresnę finansinę drausmę, jei tik galėtume sudrausminti valiutos kursą. Tai ypač tinka tomis aplinkybėmis, kai tie mūsų kolegos, kurie, tikėtina, labiausiai reikalaus palaisvinti pinigų politiką, kartu yra didžiausi JK dalyvavimo EuPS šalininkai. Kitaip tariant, mes atsuktume prieš juos jų pačių ginklą (...). Galų gale įrodymas priklauso nuo politinio vertinimo[103].

Įrodymas buvo ekonominis ta (politine-ekonomine) prasme, kokia jis vartojamas šioje knygoje – Lawsonas veikė norėdamas pasiekti tam tikrą politinių ekonominių tikslų rinkinį, o ne įgyvendinti geopolitinius interesus ar ideologiją – nors aiškiai svarbi buvo ir europinės ideologijos eksploatavimo taktika. Thatcher, akivaizdžiai labiau pasitikinti politikos srityje ir regimai siekianti išvengti nepatogaus retorinio apsivertimo, kurio prireiktų pasisu-

[101] Jenkins, „Britain in Europe", 6. Jis prideda: „Ir po to Britanija, valdant ir vienai, ir antram, galėjo džiaugtis didesnio nedarbo ir didesnės infliacijos deriniu negu bet kuri kita EuPS šalis narė".

[102] Nigel Lawson, *The View from No. 11: Memoirs of a Tory Radical* (London, 1992), 112ff.

[103] Lawson, *View*, 111–113; taip pat Thompson, „UK", 229–230.

kant valiutos kurso reguliavimo link, atmetė Lawsono ir kitus panašius argumentus. Dalyvavimas VKM, tikino ji, veikiau suvaržytų, o ne išplėstų jos manevro laisvę.

Kai 1984 m. CBI pakeitė poziciją ir ėmė remti narystę VKM, Lawsonas, dabar jau Iždo kancleris, iš pradžių buvo nepatenkintas, tačiau greitai pakeitė nuomonę. 1985 m. sausį neapibrėžtas vyriausybės požiūris į valiutos kursą atvedė prie svaro nuvertėjimo (nors ir pervertinto dolerio atžvilgiu). Atsirado infliacinės pasekmės, ir Lawsonas faktiškai perėjo prie valiutos kurso reguliavimo politikos, kuriai vyriausybėje mažai kas prieštaravo. „Švelnus abejingumas", buvo skelbiama Lawsono 1985 m. pareiškime dėl biudžeto, „nėra išeitis"[104].

Natūraliai vėl kilo diskusija apie dalyvavimą VKM. Daugelis prisijungimo prie VKM šalininkų tvirtino, kad tai atneš didesnę antiinfliacinę drausmę ir tik šiek tiek sumažins pinigų politikos autonomiją, kadangi valiutų kursai buvo linkę būti per aukšti. Tai sukėlė diskusiją ir apie ekonominę politiką, kurioje Lawsonas vadovavo kovai už jungimąsi į VKM, daugiausia remdamasis ekonominiais apskaičiavimais. 1985 m. Thatcher pateiktame memorandume jis teigė, kad makroekonominės politikos valdymas per pinigų pasiūlos nustatymą techniškai tapo nebeįmanomas, nors pernelyg daug politinio kapitalo buvo investuota į jį, kad dabar būtų galima rizikuoti viešai jo atsisakyti. Howe prisimena, kad monetarizmas, pasitikėjimo *išimtinai* vidaus pinigų pasiūlos reguliavimu prasme, „9-ojo dešimtmečio antroje pusėje bemaž peržengė galimybių įgyvendinti ribas" – tokią situaciją jis priskyrė nenumatytoms pasekmėms, kilusioms dėl finansinio liberalizavimo ir išorės kapitalo judėjimo kontrolės panaikinimo, kuris sukėlė nustatytų valiutų kursų perteklių. „Turime iškęsti ne itin džiuginančią patirtį žavėdamiesi Prancūzijos sėkme vis preciziškiau įgyvendinant bendruosius pinigų pasiūlos tikslus, suvaldant infliaciją vis labiau patikimo žemo lygio (...) ir pasiekiant padorų tvarų ekonomikos augimą. (...) Laisvi valiutos kursai, anaiptol neišlaisvindami nuo išorinių suvaržymų, reiškia, kad politikos formuotojai tesirūpina vien siekimu patenkinti rinkas"[105].

Dalyvavimas VKM, tęsė Lawsonas, sustiprintų antiinfliacinį patikimumą „naudingu ilgalaikiu poveikiu palūkanų normoms". Pagrindinė Jung-

[104] Commons, „European", 16; Lawson, *View*, 476; William Keegan, *Mr. Lawson's Gamble* (London, 1989), 144–160; Walsh, *Global*, 102–102.

[105] Sir Geoffrey Howe, „The 364 Economists: Ten Years On", (n. p., 1991), 100–101; taip pat interviu su ankstesniuoju Britanijos finansų ministru Malcolmu Crawfordu, *One Money for Europe? The Economics and Politics of Maastricht* (London, 1993), 282–290; Lawson, *View*, 500, 664; Brown, „British", 121–122; Thompson, „UK", 231; Britton, *Macroeconomic*, 306.

tinės Karalystės problema, jo nuomone, buvo didėjančios produkcijos vieneto darbo sąnaudos, kurias teoriškai vyriausybė galėjo stabdyti arba devalvavimu, arba stipresniu atlyginimų kilimo suvaržymu; jis teigė, kad VKM, panaikindamas pirmojo galimybę, priverstų atlikti antrąjį. Be to, kapitalo rinkos dėl neprisijungimo prie VKM didino sąnaudas, kurios atrodė pranešančios apie pasiruošimą devalvuoti. 1985 metai buvo laikomi labai palankūs, kadangi svaro kursas buvo žemas, artimiausi rinkimai ganėtinai toli, infliacija artėjo prie žemyno lygio, o doleris buvo stiprus. Galiausiai Lawsonas tikėjosi po kelerių metų su rinkimais susijusio bėgimo nuo svaro, su kuriuo būtų „šiek tiek lengviau" susitvarkyti esant VKM viduje negu išorėje: tai atsitiktų vėliau ir galėtų būti lengviau priskirta politinei grėsmei iš leiboristų pusės negu pasitikėjimo konservatoriais stokai. (Lawsonas, tikriausiai žvelgdamas į galimą priešrinkiminį pakilimą, teoretizavo, kad Britanija tuo metu galėtų pasirinkti „laikiną nedalyvavimą".) Nedarbas atspindėjo darbo rinkos ydas, su juo nieko nebuvo galima padaryti, tikino jis. Trumpai tariant, „EuPS sukuria fundamentalų patikimumą"[106].

Lawsoną palaikė Iždo pareigūnai, Anglijos banko valdytojas, ankstesnysis Iždo kancleris (Howe), Užsienio reikalų ministerija, didžioji ministrų kabineto dauguma, CBI ir nemenka parlamentinės Konservatorių partijos dauguma. 1989 m. lapkritį palankumą parodė net ir Leiboristų partija. Nors spaudimas už dalyvavimą VKM atspindėjo ekonominius interesus (išskyrus Howe'o atvejį), iki pat 1990 m. besitęsiantį Britanijos vyriausybės atsisakymą dalyvauti VKM pirmiausia reikėtų priskirti pačios ministrės pirmininkės užsispyrimui, kuri atmetė Lawsono argumentus ir siekė nutraukti debatus su finansų ministru valios sprendimu: „Aš nenoriu, kad jūs dar kada nors keltumėte šį klausimą. Turi būti, kaip sakau"[107]. Thatcher veiksmus inspiravo ne vien nacionalizmas; ji taip pat atmetė alternatyvų Lawsono pasiūlymą suteikti autonomiją Anglijos bankui. Jos atsakymo į Lawsono prašymą esmė buvo ekonominė: svaro stiprumas ir dabartinės politikos įtampa, teigė ji, reiškia, kad dalyvavimas VKM įpareigotų vyriausybę *didesnei* infliacijai[108]. Mes grįšime prie šios diskusijos šeštame skyriuje.

[106] Lawson, *View*, 857, 1055 – 1059.

[107] Gilmour, „Thatcher", 274, taip pat 272–273. Gilmour'as, tų įvykių dalyvis, spėlioja, kad Thatcher priešinosi dėl savo ribotų galimybių spręsti vidaus makroekonominius klausimus.

[108] Lawson, *View*, 867ff; Walsh, *Global*, 187.

Aiškinant nacionalinius prioritetus

Visos tos nacionalinių pozicijų, manipuliavimo laiku ir vidaus paramos sąrangos teigia, kad nacionalinius prioritetus geriausiai paaiškina nuorodos ne į geopolitinę ideologiją, bet į ekonominius interesus. Šie interesai atspindėjo prekybinių reikalavimų ir instituciškai tarpininkaujamų makroekonominių tikslų derinį. Įvairūs faktai rodo, kad Vokietijoje ir Britanijoje tiesioginis verslo grupių spaudimas atliko nuspėjamą vaidmenį; Prancūzijoje yra mažiau įrodymų apie tiesioginį verslo kišimąsi, nors vyriausybės veiksmai atitiko jo siekius. Europos vyriausybės sutiko su tuo, kad pinigų politikos suverenumo, fiksuoto valiutos kurso ir laisvo kapitalo judėjimo – „nesuderinamos trijulės" – negalima įgyvendinti vienu metu. Todėl turint susietus valiutos kursus ir esant laisvam kapitalo judėjimui, vyriausybės privalėjo panašiai derinti ir makroekonominius procesus. Valiutinis „žaltys" ir EuPS buvo bandymai sumontuoti sandorį tarp stiprių ir silpnų valiutų šalių. Šio sandorio esmė buvo ta, kad stiprių valiutų šalys būtų apsaugotos nuo valiutos brangimo, o silpnų valiutų šalys gautų paramą infliacijai stabdyti. Ir vienos, ir kitos būtų išlaisvintos iš valiutos kurso svyravimų, ypač jos nepagrįsto brangimo, kuris atnešdavo žalą gamintojams ir pakirsdavo makroekonominę kontrolę.

Bretton Woodso sistemos nykimo ir žlugimo vaidmuo ieškant europinio pakaitalo yra pernelyg akivaizdus, apie jį daug nekalbėsime. Tačiau kaip turėtume paaiškinti nacionalinių prioritetų skirtumus pagal laiką ir atskiras šalis? Bendradarbiavimui nacionalinių prioritetų lygmenyje reikėjo trijų pagrindinių sąlygų. Pirmoji buvo ta, kad silpnų valiutų šalių prioritetai ir politika turėtų būti perorientuota į mažesnę infliaciją. Iš esmės nepristabdžius infliacijos, valiutos susiejimas sukeltų pernelyg dideles sąnaudas susilpnėjusio konkurencingumo ir aukštesnių palūkanų normų pavidalu. Antroji sąlyga buvo stiprių valiutų šalių vyriausybių prioritetas skatinti ekonomiką ir stabdyti valiutos brangimą. Trečioji – kad šių konverguojančių siekių įgyvendinimo kliūtis būtų galima įveikti koordinuojant politiką. Ir silpnų, ir stiprių valiutų šalims koordinuotos intervencijos galėjo padidinti jų politikos patikimumą tarptautinėse rinkose ir pakeisti specifines vidaus makroekonomines institucijas bei praktiką[109].

Toks nuostatų pasikeitimas nebuvo vien tiesioginė didėjančios tarpusavio prekybinės priklausomybės „persiliejimo" pasekmė. Jau matėme, kad beveik nėra įrodymų požiūriui, jog BŽŪP kainų stabilumas ar muitų

[109] Analizes žr.: Samuel Brittan, „The European Monetary System: A Compromise That Could Be Worse than Either Extreme", *World Economy* 2 (1979); Giavazzi and Giovannini, *European Monetary System*.

sąjungos išsaugojimas – ką dažnai nurodydavo Komisija ir retkarčiais nacionaliniai lyderiai turėjo bent kokią didesnę įtaką nacionaliniams prioritetams pinigų politikos srityje[110]. Tokie argumentai nedera atitinkamų veiksmų programų sąrangoms. Viena pati didėjanti prekybinė priklausomybė negalėtų paaiškinti, kodėl verslas silpnos valiutos šalyse turėtų pasisakyti už susietus valiutų kursus. Bendrosios rinkos stabilumas būdavo nurodomas dažniausiai tik tada, kai reikėdavo pagrįsti kitiems tikslams skirtas veiksmų programas[111].

Tiek, kiek didėjanti tarpusavio priklausomybė ugdė paramą pinigų integracijai, svarbus elementas buvo didesnis kapitalo mobilumas. Stiprėjantis mobilumas paversdavo niekais pastangas dirbtinai palaikyti žemas realias palūkanas ir šitaip sugriaudavo vieną iš pagrindinių argumentų visiškai pinigų nepriklausomybės išsaugoti. Be to, kapitalo mobilumas apsunkino vienašališką valiutos pariteto palaikymą, tai 7-ajame dešimtmetyje ir 8-ojo dešimtmečio pradžioje patyrė ir vokiečiai, ir prancūzai, ir britai. Kiekvienas dolerio atpigimo epizodas Vokietijos markę kilsteldavo aukštyn, o frankas ir lira smukteldavo žemyn ir šitaip savo šalyse sukeldavo abiejų rūšių infliaciją[112]. Svarbiausia pamoka buvo ta, kad valiutos atpigimas, nors ne be ekonominio efektyvumo, nebuvo drausmės pakaitalas. Atpigusi valiuta 8-ajame dešimtmetyje Britanijoje, Prancūzijoje ir Italijoje nepajėgė užtikrinti tvaraus ekonomikos augimo ir žemesnių realių palūkanų, užtat kurstė infliaciją. Tokia pamoka, taip pat suartėjantys infliacijos tempai skatino Prancūzijos, Italijos ir Britanijos pramonininkus remti valiutos brangimą kaip priemonę, stabdančią didėjančių atlyginimų sukeltą infliaciją ir perimančią viešojo sektoriaus išteklius. Tai nereiškia, kad teigiame, jog valiutos kursas buvo nereikšmingas: Lawsonas ir toliau stengėsi neleisti kilti svarui, Delors'as – smarkiau devalvuoti franką, o Schmidtas – išvengti markės brangimo. Tačiau didėjantis kapitalo mobilumas, kaip matyti, darė valiutos nuvertėjimui mažesnį ir beveik nenuspėjamą

[110] Apie tokios rūšies „persiliejimo" požiūrį žemės ūkio politikos srityje žr.: McNamara, „Common", o plačiau – Barry Eichengreen and Jeffrey Frieden, „The Political Economy of Monetary Integration: An Analytical Introduction", *Economics and Politics* 5 (July 1993), 85–104.

[111] Papildomai prie anksčiau pateiktų įrodymų žr.: McNamara, *Currency*, chap. 1–3.

[112] Apie kapitalo mobilumą žr.: Davis M. Andrews, „Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations", *International Studies Quarterly* 38, no. 2 (1994), 193–218; Andrews, „Capital Mobility and Monetary Adjustment in Western Europe, 1973–1991", *Policy Sciences* 27 (1994), 425–445; McNamara, *Currency*. Apie dolerio vaidmenį žr.: C. Randall Henning, „European Monetary Integration in Its Global Context", *International Organization* 47 (1993).

poveikį vidaus palūkanų normoms ir taip sužlugdė vieną iš savo tradicinių privalumų[113].

Faktai akivaizdžiai rodo, kad ne EuPS stabdė infliaciją; esminis įsipareigojimas stabdyti infliaciją pats buvo pinigų politikos bendradarbiavimo sąlyga. Vidaus politikos pokyčiai vyko iki jos ir, kaip galima spręsti, apskritai buvo nepriklausomi nuo tarptautinių institucinių įsipareigojimų pokyčių[114]. Bretton Woodso iširimas, įtampos franko ir markės santykiuose padidėjimas ir perėjimas prie laisvai plūduriuojančių kursų įvyko anksčiau už „žalčio" sukūrimą. EuPS buvo įkurta siekiant apginti Schmidto fiskalinius ir Barre'o plano tikslus, o ne atvirkščiai. Mitterand'o sprendimas įvesti *rigueur* taip pat buvo padarytas anksčiau negu jo įsipareigojimas likti EuPS. Taigi pagrindinis EuPS sėkmės laidas buvo posūkis link mažos infliacijos politikos visoje Europoje, prasidėjęs maždaug 1977–1979 m. Ši kryptis susiklostė nepaisant, ar šalis buvo, ar nebuvo EuPS. Jeanas Jacques Rey iš Belgijos centrinio banko prisimena:

> Lemiamas nusiteikimo pokytis įvyko, kai tokios šalys kaip Belgija, Danija ir Prancūzija nusprendė iš esmės pakeisti ekonominę politiką – pavyzdžiui, aiškiai pasukti link valiutos kursų orientavimo į Vokietijos markę. Tas pokytis politikos orientyruose įvyko ne dėl EuPS, bet [dėl to], kad ekonominių nukrypimų VKM viduje sąnaudos tapo akivaizdžios ir nebuvo panašu, kad jos dings, jei būtų

[113] Danijoje toks pokytis įvyko 1982–1983 m.; Airijoje 1981 m.; Prancūzijoje 1978–1979, po to dar kartą 1982–1983. Italijoje laipsniškai 9-ajame dešimtmetyje įgyvendintos priemonės atvedė prie labiau autonominio centrinio banko. Griežta liros politika buvo suformuota palaipsniui. Pastangos panaudoti devalvavimą ir atlyginimų indeksavimą (*scala mobile*) siekiant perkelti išteklius į atvirąjį ekonomikos sektorių, remiamos pagrindinės pramonininkų grupės *Confindustria*, tik dar labiau paskatino atlyginimų kėlimo ir viešųjų išlaidų didinimo reikalavimus. Boissieu and Duprat, „Recent", 71; Massimo Russo and Giuseppe Tullio, *Monetary Coordination within the European Monetary System* (Washington, D. C., 1988) 303; Goodman, *Monetary Sovereignty*.

Kai kas teigia, kad tokia seka pirmiausia atspindėjo visas pamokas, gautas iš Vokietijos pavyzdžio 8-ajame dešimtmetyje ir, imant plačiau, monetaristinės ideologijos išplitimą. Neabejotina, kad kai kurie nacionaliniai lyderiai, pirmiausia Giscard'as ir Barre'as, nurodydavo Vokietijos atvejį kaip modelį. Tačiau Giscard'as ir Barre'as rėmė tokias vidaus veiksmų programas jau nuo 7-ojo dešimtmečio vidurio, o tuo tarpu kiti, ypač socialistai, pakeitė politiką dėl akivaizdžių vidaus politikos nesėkmių. Nuosekli Prancūzijos parama „monetaristinei" politikai teigtų, kad tokiu aiškinimu nederėtų pernelyg pasitikėti. Galų gale yra nemažai įrodymų, jog monetarizmas kaip ideologija buvo vertinamas gana skeptiškai net Vokietijoje. Nepaisant to, tokios jungties visiškai atmesti negalima. Rafinuotą analizę žr.: McNamara, *Currency*.

[114] Wilett and Andrews, „Financial", 20ff.

nutarta išeiti iš sistemos (...). Tenka manyti, kad dalyvavimas joje taip pat buvo laikomas sukeliančiu grįžtamąjį poveikį (...), bet pirmąją sekos grandį sudarė esminiai politikos pokyčiai pereinant prie VKM tvarumo, o ne atvirkščiai[115].

Pagal šį požiūrį lyginamieji įvairių šalių tyrimai liudija, kad vidutiniai infliacijos lėtėjimo tempai EuPS šalyse nebuvo spartesni negu šalyse ne EuPS narėse, tokiose kaip Britanija[116]. Nedaug tepakito ir santykiniai infliacijos rodikliai šalyse narėse ir ne narėse, nors tose, kurios nusprendė dalyvauti, išryškėjo žemesnės infliacijos tendencija (žr. 4.2 lentelę). Apskritai, infliacijos stabdymas, kaip galima spręsti, buvo labiau priežastis, o ne pasekmė. Narystė EuPS nebuvo nei infliacijos stabdymo pakaitalas, nei būtina jos sąlyga. Ji veikiau buvo specifinis būdas institucionalizuoti infliacijos stabdymą taip, kad būtų sumažintos jos numanomos ir ekonominės, ir politinės išlaidos.

Kodėl reikia teikti pirmenybę tarptautiniam bendradarbiavimui, o ne vienašaliam valiutos susiejimui su Vokietijos marke ar su atitinkamu valiutų krepšeliu, kaip kartais yra dariusios Austrija, Švedija ir Britanija? Ekonominės politikos istorija pateikia, nors negali kategoriškai patvirtinti, keturias priežastis, kurių kiekviena pabrėžia vidaus ekonomikos ir politikos veikėjų lūkesčius įsipareigojimų EuPS atžvilgiu.

Plačiausiai cituojama, bet mažiausiai svarbi priežastis yra viltis, kad EuPS kada nors ateityje – pertvarkant ją 1981 m. arba pereinant prie bendros valiutos – bus transformuota į simetriškesnį darinį. Tačiau tai turėjo būti antrinis dalykas, kadangi jau matėme, kad Giscard'as ir Mitterand'as sutiko su naryste EuPS, nors suvokė, jog tokia transformacija nėra neišvengiama; britai, viską aptarę su vokiečiais ir prancūzais, neskyrė jokio dėmesio tokioms iliuzijoms.

Antroji priežastis, veikusi EuPS labui, buvo viltis sumažinti valiutos kursų svyravimus, taip sudarant stabilesnę aplinką įgyvendinti pinigų politiką ir sukliudyti tam tikram pertekliniam valiutos kursui, būdingam JK ir JAV

[115] Jean-Jacques Rey, cituojamas in Francesco Giavazzi, Stefano Mikossi, and Marcus Miller, eds., *The European Monetary* System (Cambridge, 1988), 138–139. Taip pat Rainer Masera iš Banca d'Italia teigia, kad lemiamas lieka „fundamentinių ekonominių principų suartėjimas", 403; Tsoukalis, „Money", 128; Schmidt, *Deutschen*, 220, 223.

[116] Dėl šios išvados diskutuojama, bet dauguma įrodymų liudija, jog tiesioginė įtaka buvo. Fratianni and von Hagen, *European*, 48–53, 68–71, 221–222; Francesco Giavazzi and Alberto Giovannini, *Limiting Exchange-Rate Flexibility: The European Monetary System* (Cambridge, Mass., 1989); Daniel Gros and Niels Thygesen, *European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union* (London, 1991); plg. Frieden and Eichengreen, „Political", 28. Apie Komisijos kontrargumentus žr.: Michael Emerson et al., *One Market, One Money* (London, 1992), 210ff.

4.2. lentelė. **Vidutinė metinė infliacija, proc., (VKI)**

Šalis	1970–1979	1980–1986	1984–1986
Vokietija	5,2	3,3	1,5
Prancūzija	9,2	9,0	5,3
Britanija	13,2	7,7	4,8
Italija	12,8	13,9	8,4

Šaltinis: *OECD Economic Outlook* 58 (December 1995), A18.

politikai 9-ojo dešimtmečio pradžioje. Esant laisvai kintantiems valiutos kursams ir dideliam kapitalo mobilumui, nuoseklus makroekonominės politikos įgyvendinimas pasirodė esantis labai sunkus, gal net apskritai negalimas. Britanijoje netgi tokie tvirti monetaristai kaip Nigelis Lawsonas 1985 m. nusprendė, kad susietas valiutos kursas yra vienintelis patikimas makroekonominės politikos orientyras; Howe, kaip jau matėme anksčiau, manė, kad tai ir buvo tikroji priežastis. To neabejotinai siekė Britanijos verslas, kuris patyręs didžiulius valiutos kurso brangimus ir mažesnę infliaciją, greit nutarė remti EuPS narystę. Panašiai ir Bundesbanko parama susietiems valiutos kursams – net jei tos paramos beveik niekad neprireikė – atgrasė spekuliantus. Esama stiprių įrodymų, kad EuPS iš tikrųjų sumažino valiutos kursų svyravimus[117].

[117] Gros and Thygesen, *European*. Randallas Henningas ir Jamesas Walsh'as valiutos kurso politikos skirtumus tarp, viena vertus, Vokietijos ir Prancūzijos ir, kita vertus, Britanijos, aiškina kaip glaudesnius bankų ir verslo ryšius žemyne, kas savo ruožtu daro įtaką centriniams bankams – šį argumentą taip pat pateikia Stephenas Blankas, kalbėdamas apskritai apie britų politiką, ir Alanas Milwardas, apibūdindamas Romos sutartį. Walsh'as teigia, kad Britanijoje, priešingai negu Prancūzijoje ir Italijoje (ir, ko gero, Vokietijoje), santykinai silpni verslo ir finansų institucijų ryšiai kliudė „sutarimui tarp vyresniųjų politikos formuotojų" (ypač centrinių bankų valdytojų) dėl konkurencingų valiutos kursų. Tuo, teigia jis, galima paaiškinti didelius valiutos kurso svyravimus ir silpną britų paramą EuPS. Tokio požiūrio negalima atmesti, bet man nepavyko rasti bent kiek daugiau jį patvirtinančių įrodymų. Nepaisant silpnų ryšių, Britanijos verslas, finansų institucijos ir centrinis bankas 9-ajame dešimtmetyje buvo beveik tobulai vieningi. Visos trys grupės, išskyrus vieną banką, viešai prieštaravo iki 1982–1983 m. ir visi pasisakė už 1984 m. Nepaisant glaudžių bankų ir pramonės ryšių Vokietijoje, verslas ir Bundesbankas nuosekliai laikėsi priešingų pozicijų. Plg. Henning, *Currencies*; Walsh, „Global".

Trečioji priežastis buvo ta, kad daugelis tikėjo, jog susieti valiutos kursai palaiko vidaus infliacijos stabdymo priemonių patikimumą ir šitaip mažina jo ekonomines sąnaudas. EuPS sutvarkė išorės finansus, valiutų sukeičiamuosius sandorius ir koordinavo įsikišimą remiant susietus valiutos kursus. Buvo manoma, kad Europos politinis simbolizmas stiprina pasitikėjimą nacionalinėmis valiutomis tarptautinėse finansų rinkose ir šitaip mažina rizikos priemokas, o vidaus ekonomikos veikėjams mažina infliacijos stabdymo sukeltas produkcijos apimties sąnaudas. Faktiškai tokie samprotavimai mažai ką įrodo: infliacijos stabdymo sąlygotos produkcijos apimties sąnaudos EuPS narėse, ko gero, nebuvo didesnės negu ne narėse. Tačiau tokiais teiginiais buvo plačiai tikima.

Ketvirtoji priežastis yra ta, kad EuPS kai kurioms vyriausybėms teikė politines sąnaudas mažinantį pateisinimą, kai jos ėmėsi nepopuliarių ekonominės politikos griežtinimo priemonių. Trumpai tariant, vyriausybės šalies viduje „išleisdavo garą". Pasinaudojant EuPS, buvo galima sustiprinti institucinę pinigų politikos kontrolę, išvengti kaltinimų dėl griežtų priemonių ir kaip atpirkimo ožius nurodyti EB ir užsienio vyriausybes bei įgyti ideologinį pateisinimą pinigų stabilizacijai, susiejant pinigų politikos bendradarbiavimą su pamatiniais ekonominiais ir geopolitiniais tikslais (viskuo, pradedant nuo prekybos liberalizavimo palaikymo ir baigiant karo tarp Prancūzijos ir Vokietijos prevencija)[118]. Išskyrus nuo 1981 iki 1983 m. socialistų vykdytą eksperimentą, Prancūzijos aukščiausioji vykdomoji valdžia, kurioje infliacija tradiciškai buvo saikinga, o Europos integracijos idėja populiari, EuPS laikė kaip įrankį pateisinti ir paremti centristinę koaliciją vardan griežtos ekonominės politikos. Ir Giscard'as, ir Mitterand'as naudojosi simboliniu bei instituciniu EB vaidmeniu *rigueur* įvedimui pagrįsti. Šitokia interpretacija yra įtikinamesnė negu konvencinis geopolitinis požiūris, jog įsipareigojimas EuPS buvo „pats svarbiausias", kadangi Prancūzija troško sustiprinti savo dalyvavimą EB[119].

Šie samprotavimai kartu su esminį vaidmenį atliekančiais infliacijos tempais padeda paaiškinti politikos ir procesų sandarą įvairiose šalyse. Gebėjimas ir noras dalyvauti fiksuotų valiutos kursų režime buvo atvirkštinė esminį vaidmenį atliekančių infliacijos tempų funkcija. Kuriant EuPS, Schmidtas siekė skatinti ūkio plėtrą, mažinti valiutos kurso nestabilumą, tuo tarpu Giscard'as po 1976 m. stengėsi palengvinti vidaus priemones,

[118] Roland Vaubel, „A Public Choice View of the Delors Report", in Vaubel and Thomas Wilett, eds., *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach* (Boulder, Colo., 1991), 306–310; Jeffry A. Frieden, „Making Commitments: France and Italy in the European Monetary System, 1979–1985", in *Center for German and European Studies Working Paper Series 1.14* (Berkeley, Calif., 1993).

[119] Moravcsik, „Why the European Community". Plg. Frieden, „Making", 38–39.

reikalingas normalizuoti infliaciją Prancūzijoje. Abu lyderiai jautė, kad jų siekiai, neįgyvendinami vidaus institucijų, gali būti įgyvendinti tarptautinio bendradarbiavimo keliu[120].

Tuo metu, kai vyriausybių politikos buvo skirtingos, bendradarbiavimas buvo silpnas. Valiutinis „žaltys" ir EuPS buvo santykinai neveiksmingi, kol infliacijos tempai Prancūzijoje, Britanijoje ir Italijoje buvo skirtingi, o vidaus politinės valios sugriežtinti ekonominę politiką nebuvo. Britanijos vyriausybė, priešingai, susidūrusi su giliai įsišaknijusia infliacija, galėjo remtis silpnesne visuomenės parama Europos integracijai ir 9-ajame dešimtmetyje jai vadovavo labiau pasitikintis ir kategoriškai antifederalistinis vykdomosios valdžios vadovas. Atvirai priešindamasi daugeliui savo patarėjų, Thatcher ėmėsi stabdyti infliaciją susigrūmusi ir nugalėjusi vidaus opoziciją, o ne ją apėjusi, neatsižvelgdama į bet kokias trumpalaikes tokios taktikos sąnaudas. Ji įgyvendino ryžtingas antiinfliacines priemones ir skelbė veikiau nacionalistinius, o ne europinius lozungus. Bet ir tie, kurie Britanijoje buvo už narystę, tarp jų Nigelis Lawsonas, rėmėsi tos pačios kilmės argumentais.

Netgi tose šalyse, kurių politika buvo tokia artima, kad turėtų bendrus interesus valiutos kursų stabilizavimo atžvilgiu, likę infliacijos tempų skirtumai stiprių ir silpnų valiutų šalyse sukėlė ryškų skirstomąjį konfliktą. Schmidtas siekė žemesnio valiutos kurso ir didesnio makroekonominio lankstumo, didesnės įtakos Bundesbankui jis neturėjo; o vokiečių prioritetai buvo apibrėžti gana siaurai. Iš čia gimė ir tas paradoksalus rezultatas, kai Vokietija inicijuodavo daugumą derybų, bet buvo nenuolaidi skirstomosiose derybose, nes čia jokiam susitarimui negalima buvo aukoti Vokietijos piniginio suverenumo; nebuvo galimi jokie didesni veiksmai derinantis prie ekonomikos ekspansijos. Tačiau Vokietijos išlošių rinkinys buvo siauras[121]. Savo ruožtu ir Giscard'o, o dar labiau Callaghan'o bei italų Andreotti vyriausybės buvo suvaržytos ir negalėjo taikyti vidaus ekonominės politikos griežtinimo bei drausminimo priemonių, net ir turėdamos išorės paramą. Todėl Prancūzija, Britanija ir Italija siekė mažesnės infliacijos, bet nė viena nesitikėjo visiškai susilyginti su Vokietijos rodikliu. Šis esminis stiprių ir silpnų valiutų šalių skirtumas sukėlė ginčą tarp „ekonomistų" ir „monetaristų", kuris buvo būdingas ir tęsėsi Europos diskusijose pinigų integracijos klausimais nuo 6-ojo dešimtmečio pradžios iki pat tiriamo laikotarpio pabaigos. Abi pusės siekė sumažinti vidaus politikos koregavimo sąnaudas: Prancūzija, Britanija ir Ita-

[120] Story, „Launching", 401; Begg and Wyplosz, „European Monetary System", 21–23.

[121] Roland Vaubel, „The Return to the New European Monetary System", in K. Brunner and A. Meltzer, eds., *Monetary Institutions and the Policy Process*, Carnegie-Rochester Conference Series 13 (Amsterdam, 1980).

lija norėjo tokių susitarimų, kurie mažintų infliaciją kuo mažiau griežtinant ir drausminant ekonomikos politiką, tuo tarpu Vokietija stengėsi išvengti valiutos brangimo ir kartu nesusilpninti vidaus pinigų kontrolės.

Skirtumai tarp šalių kitais klausimais, susijusiais su pinigų politika, tokiais kaip Britanijos priėmimas į EB, BŽŪP reforma bei regioninė politika, dar stipriau atspindėjo siaurus prekybinius interesus. Prancūzija susiejo Britanijos narystę su žemės ūkiu, Vokietija įvedė PKS į BŽŪP, šalys donorės sutiko, kad būtų padidintas regioninis finansavimas tik konkrečiai apibrėžtų papildomų mokėjimų forma. Tik formuojant prioritetus institucijų srityje, tuo mažiausiai apibrėžtu klausimu, pagrindinį vaidmenį atliko geopolitinė ideologija. Geopolitinis argumentas mažiausiai jaučiamas žemės ūkio politikoje ir regioninių bei socialinių pervedimų srityse. Net Vokietijos instituciniai prioritetai dėl Tarybos ir Komisijos galėjo būti interpretuojami, kaip netrukus matysime, kaip įtikimų įsipareigojimų mechanizmas tam tikriems ekonominiams tikslams pasiekti. Tik svarstant tuos institucijų klausimus, kurie nežadėjo jokių aiškesnių pasekmių, tokius kaip tiesioginiai rinkimai į Parlamentą, buvo ryškiai matyti pirminis ideologijos vaidmuo.

Ir, priešingai, bandymai organizuoti bendradarbiavimą vien vardan geopolitinių ar ideologinių priežasčių – čia paminėtini Brandto pasiūlymas kurti valiutų fondą, Jenkinso idėja apie fiskalinį federalizmą ir galbūt kai kurie simboliniai Pompidou siūlymai – būdavo greitai nuslopinami taip, kad atitiktų numanomus pagrindinių vyriausybių ekonominius interesus. Bet tai nereiškia, kad galima visiškai ignoruoti geopolitinius interesus ir ideologiją. Schmidtas ir Giscard'as naudojo Europos ideologiją savo politikai, kurią jie siekė įgyvendinti grynai remdamiesi ekonominiais motyvais, pagrįsti. Antifederalistinė ideologija taip pat darė stiprų ir nepriklausomą poveikį Thatcher politikai, apskritai atspindinčiai jos asmeninę antipatiją Europos integracijai. Jei ne ši antipatija, Britanija būtų įstojusi į VKM 9-ojo dešimtmečio viduryje, kai verslas ir Konservatorių partija tvirtai rėmė tokį sumanymą. Kaip matysime kitame skyriuje, Thatcher negalėjo amžinai priešintis sutelktam ministrų, Britanijos verslo ir Sičio spaudimui.

TARPVALSTYBINĖS DERYBOS

Kadangi įvairių vyriausybių prioritetai svarstant pinigų politiką, taip pat tokius klausimus kaip žemės ūkio reforma, Britanijos narystė ir regioninė politika, buvo skirtingi, o požiūriai į deramas institucijas, kurioms būtų pavesta spręsti tuos esminius klausimus, įvairūs, susitarimui pasiekti reikėjo intensyvių derybų. Derybos dėl pinigų politikos vyko trim etapais: 1969–1973 m. derybos dėl „žalčio"; 1978 ir 1979 m. derybos dėl EuPS ir derybos EuPS viduje.

Toliau už Bendrąją rinką: valiutinis „žaltys“, 1969–1973 m.

Nepaisant gausių pasiūlymų – pradedant nuo 1956 m. Spaako pranešimo kartu su Monnet Veiksmų komiteto pasiūlymais, privačių ekonomistų, tokių kaip Robertas Triffinas, Europos Parlamento ir Komisijos, kuri 1965 m. pinigų politikos koordinavimą paskelbė kaip pagrindinį tikslą – 7-ajame dešimtmetyje jokių konkrečių paskatų pinigų integracijai neatsirado. Tačiau Ministrų Taryba sutarė įkurti EB komitetus pinigų, finansų ir makroekonomikos klausimams svarstyti. Iš jų svarbiausias buvo ECOFIN, kurioje kas mėnesį susitikdavo finansų ir ekonomikos ministrai bei Komisijos nariai. 1968 m. sausį, jaučiant, jog doleris gali pigti, vėl pagausėjo siūlymų dėl pinigų integracijos. Žinomas Liuksemburgo politikas Pierre'as Werneris pateikė pinigų sąjungos planą, vėliau, po mėnesio, gimė ne toks ambicingas Komisijos memorandumas, o dar vėliau ir Giscard'o pasiūlymas. Raymondas Barre'as, pakeitęs Robertą Marjolin'ą kaip Komisijos narys ekonomikos ir finansų reikalams, paragino tartis dėl „realistinių“ žingsnių, tokių kaip sutarti augimo orientyrai, konsultacijos dėl trumpalaikės ir vidutinės trukmės ekonominės politikos, besąlygiškų trumpalaikių kreditų teikimas šalims narėms, susidūrusioms su mokėjimų balanso problemomis, bei vidutinės trukmės kreditų teikimas apibrėžtomis sąlygomis šalims narėms, patiriančioms nuolatinius deficitus; tai buvo atsargus pasiūlymas, šiek tiek linkęs į Prancūzijos „monetaristinius“ prioritetus. Taryba priėmė Komisijos siūlymus ir įkūrė konsultacinę procedūrą bei iš principo patvirtino trumpalaikę paramą mokėjimų balansams, tačiau šalys, turinčios mokėjimų balanso perteklių (Vokietija, Olandija ir Italija), atsisakė eiti toliau negu riboti centrinių bankų sukeičiamieji sandoriai[122].

Veikla dėl pinigų politikos bendradarbiavimo suintensyvėjo tik po 1969 m. liepos, kai EB šalių vykdomosios valdžios vadovų susitikime Hagoje Pompidou pasiūlė apsvarstyti susietas derybas dėl Britanijos narystės, pinigų integracijos ir žemės ūkio finansavimo. Prancūzija reikalavo, kad pirmiausia būtų išspręstas žemės ūkio klausimas; po maratoninio ministrų posėdžio buvo įkurta centralizuoto BŽŪP finansavimo sistema, besiremianti 1 procentu nacionalinio pridėtinės vertės mokesčio pajamų. Kaip kompensaciją už tai Prancūzija sutiko pradėti derybas dėl Britanijos narystės ir suteikti naujas ribotas prerogatyvas Europos Parlamentui biudžeto reikaluose svarstant neprivalomus mokėjimus, tačiau sėkmingai pasipriešino tiesioginiams Parlamento rinkimams. Be to, buvo susitarta

[122] Dyson, *Elusive*, 65–71; Tsoukalis, *Politics*, 53, 82–90; Schmidt, *Deutschen*, 240–242; Franck, „New“, 138–139.

dėl tarpvyriausybinio bendradarbiavimo užsienio politikoje ir nuolatinių susitikimų Europos vadovų taryboje[123].

Priešingai, pinigų politika buvo nustumta į baigiamojo komunikato, kuriuo remiantis Šešetas ėmėsi kurti Ekonomikos ir pinigų sąjungą, retoriką. Brandt'as nenorėjo eiti toliau negu trumpalaikiai sukeičiamieji sandoriai Europos išteklių fonde, kol nebus pasiekta ekonominė konvergencija, tuo tarpu Pompidou ragino nedelsiant pradėti kurti trumpalaikės paramos procedūras, koordinuoti išorės pinigų politiką ir, atsisakęs ankstesnės Prancūzijos politikos, subendrinti oficialiąsias atsargas. 1970 m. kovą šalys narės pakvietė grupę nacionalinių politikų ir ekspertų, vadovaujamų Liuksemburgo ministro pirmininko Pierre'o Wernerio, atlikti tyrimą[124].

Wernerio pranešimas, pasirodęs 1970 m. lapkritį, siekė kompromiso tarp deficito ir pertekliaus šalių. Jis siūlė „neatšaukiamai užfiksuoti valiutų paritetus", galbūt su bendra valiuta ir „visišką kapitalo liberalizavimą", viską organizuojant į sistemą, kurią JAV federalinių išteklių sistemos pavyzdžiu tvarkytų EB centrinių bankų sistema. Perėjimas vyktų trim etapais. Pirmųjų dviejų metu būtų taikomos susiaurintos valiutų kursų svyravimo ribos ir naudojamasi vidutinės trukmės fondu, valdomu nacionalinių centrinių bankų. Tik paskutiniajame etape paritetų keitimai būtų uždrausti ir už šio reikalavimo pažeidimus įvestos sankcijos. Fiskalinės politikos kontrolė būtų itin griežta, net įvedant nacionalinių biudžetų kontrolę, EB regioniniai ir struktūriniai fondai būtų išplėsti ir juos prižiūrėtų Parlamentas[125].

Pranešimas buvo sutiktas su didinga retorika, bet menkais konkrečiais veiksmais. Viena ECOFIN 1971 m. kovo rezoliucija paskelbė, jog prasideda pirmasis etapas. 1971 m. gegužę, praėjus šešioms savaitėms po ECOFIN rezoliucijos, Vokietijos ir Olandijos vyriausybės atsakė laikinu markės ir guldeno paleidimu laisvai plūduriuoti, nors Prancūzija ir pačios Vokietijos. Bundesbankas priešinosi. 1971 m. spalį Paryžiuje Europos vadovų taryboje buvo

[123] Franck, „New", 130–135.

[124] Tsoukalis, *Politics*, 82–90; Coffey and Presley, *European Monetary Integration*, 37–38.

[125] Tsoukalis, *Politics*, 103–104; Gros and Thygesen, *European*, 12–14, 24–26. Nors skirtingi infliacijos tempai dar nebuvo pagrindinė problema, Wernerio komisija numatė galimus sunkumus ir pasiūlė ženklų prerogatyvų perdavimą: „Ekonominės politikos sprendimų centras nepriklausomai darys (...) lemiamą poveikį bendrajai Bendrijos ekonominei politikai (...) valstybių biudžetai [bus] nustatomi Bendrijos lygmeniu (...), likvidumo formavimas visoje erdvėje bei pinigų ir kredito politika bus centralizuota; pinigų politika sąveikaujant su išoriniu pasauliu bus [jo] jurisdikcijoje". Cituojama: Tom de Vries, „On the Meaning and Future of the European Monetary System", *Princeton Essays in International Finance* (Princeton, N. J., 1980), 7.

susitarta įkurti „Europos Sąjungą“ iki 1979 m., o „Ekonominę ir pinigų sąjungą“ iki 1980 m.; po metų planas buvo dar kartą patvirtintas. Vyriausybių vadovai kartu paskelbė mokslo ir technologijų, aplinkos ir socialinės politikos tikslus, taip pat paragino vieni kitus glaudžiau bendradarbiauti užsienio politikoje. Tačiau praktinės diskusijos Prancūzijos ir Vokietijos vadovų susitikime bei įvairiuose susitikimuose 1971 m. valstybės narės buvo atsargesnės, dažniausiai susitardavo tik dėl mažiausių bendrųjų vardiklių. Vokietijos vyriausybė, spaudžiama Bundesbanko, reikalavo griežtos konvergencijos ir apsaugos išlygos, kuri leistų po penkerių metų atšaukti pirmojo etapo monetarines priemones, jei nebūtų pasiekta ekonominė konvergencija; Prancūzija, spaudžiama golistų, atmetė tiesioginį suverenumo perdavimo paminėjimą paskutiniajame etape. Buvo susitarta tik dėl kelių konkrečių žingsnių: glaudesnių centrinių bankų konsultacijų, kuklios vidutinės trukmės finansinės paramos ir neįpareigojančio trumpalaikės politikos priemonių koordinavimo. Vokietija ir toliau spaudė įvesti bendrą svyravimą dolerio atžvilgiu, tačiau Prancūzija atmetė tokį planą, nesutiko su juo ir Italija, nes abi baiminosi, kad jų valiutos tada paprasčiausiai brangs kartu su marke[126].

1972 m. balandį Bazelio susitarimu, pasiektu centrinių bankų valdytojų susitikime Tarptautinių atsiskaitymų banke (BIS), buvo sukurtas „žaltys tunelyje“. Ši tvarka nustatė Europos valiutų nuokrypį +−2,25 proc. Susitarimas buvo organizuotas šalia oficialių EB institucijų, todėl jame dalyvavo ir penkios ne EB šalys – Švedija, Norvegija, Danija, Britanija ir Airija. „Žaltys“ liko grynai susitarimas dėl valiutos kursų. Vokietija atmetė Komisijos ir Prancūzijos siūlymus kurti bendrą atsargų fondą, regioninę politiką ir centralizuotą perskirstymą bei reikalavo pirmiausia ekonominės konvergencijos. Tolesni veiksmai galėjo būti įgyvendinami tik finansų ministrams vienbalsiai balsuojant ECOFIN taryboje. 1973 m. kovą susiejimas su doleriu tapo bendru plūduriavimu; kai Vokietijos vyriausybė pagrasino veikti savarankiškai, Pompidou nutarė prisidėti. Buvo įkurtas kuklus Europos piniginio bendradarbiavimo fondas, tačiau realios valdžios jis neturėjo. Atėjus 1974 metams, Komisija mažai ką tegalėjo rekomenduoti, nebent tik dažniau susitikti[127].

„Žaltys“ neįtikino Europos vyriausybių atsisakyti specifinių nacionalinių prioritetų. Praėjus vos šešioms savaitėms nuo jo įkūrimo, spekuliavimas išstūmė iš jo britų svarą ir airių puntą; 1973 m. pradžioje paskui juos pasekė

[126] Tsoukalis, *Politics*, 104–106, 110–113; Gros and Thygesen, *European*, 16.

[127] Gros and Thygesen, *European*, 20–21. Taip pat Tsoukalis, *Politics*, 114–118, 126, 128, 139–141, 144–150, 155; Lankowski, *Germany*, 326ff, 340ff, 361; Dyson, *Elusive*, 85; Loriaux, *France*, 248–249.

italų lira[128]. Likusios šalys netrukus pasiskirstė į stiprių ir silpnų valiutų šalis; Vokietija, Olandija ir Norvegija atsidūrė pirmoje, o Prancūzija, Belgija, Švedija ir Danija – antroje grupėje. Kurį laiką silpnų valiutų šalys bandė vengti vienašalio devalvavimo markės atžvilgiu, vietoj to pasitelkė išorinį finansavimą ir kapitalo judėjimo kontrolę. Tačiau vienašalė kapitalo kontrolė pasirodė esanti neveiksminga, o Vokietija atmetė Prancūzijos ir Belgijos pasiūlytą europinę dviejų lygių valiutos kursų sistemą. 1974 m. sausį, devalvavimui darantis neišvengiamam ir artėjant rinkimams, Prancūzijos vyriausybė pasitraukė iš sistemos. Schmidto pasiūlymas suteikti 9 mlrd. markių paskolą, kad Prancūzija galėtų likti „žaltyje" – kvestionuotino nacionalinio legalumo aktas – buvo atmestas; Prancūzijos vyriausybė jau buvo sukaupusi didelę skolą ir laikė franką bendrai plūduriuoti, ir perspektyva skolintis dar neteikė jokio džiaugsmo. Ji vėl prisijungė 1975 m. gruodį, bet tik tam, kad po metų vėl iškristų Chirac'ui paskelbus refliaciją. Schmidtas spaudė britus, o italams 1974 m. rugpjūtį pasiūlė 2 mlrd. dolerių paskolą jų grįžimui finansuoti. Abiem atvejais pastangos buvo bergždžios. Nė viena iš tų šalių nepajėgė stabilizuoti savo valiutos kursų ir 1976 m. abi derybose su TVF pasirašė stabilizavimo sutartis[129].

Atėjus 1976 m., „žaltys" veikė tik tarp mažųjų Šiaurės Europos šalių, besiribojančių su Vokietija – Olandijos, Belgijos ir Danijos, o Švedija ir Norvegija buvo asocijuotos narės[130]. Valiutos kursai buvo taisomi devynis kartus, o Bundesbankas kelis kartus įsikišo mažesniųjų valiutų labui. Tačiau apskritai „žaltys" nesudrausmino devalvavimų, vienašaliai prašymai nebuvo sustabdyti ir jokia bendra politika dolerio atžvilgiu nepavyko. Marjolin'o komiteto pranešime apie pinigų integraciją buvo padaryta išvada: palyginti su 1969 m., Europa nė kiek nepriartėjo prie EPS. Tiesą sakant, jei ir buvo koks

[128] Viešuose pareiškimuose Prancūzija ir Vokietija kvietė Britaniją ir Italiją grįžti, bet privačiai nepatarė joms to daryti – tokia taktika, matyt, buvo siekiama atidėti sprendimus dėl papildomų išmokų. Perėjimas prie EPS „antrojo etapo", paskelbtas 1973 m., nenumatė jokių konkrečių priemonių. Vokietija pasisiūlė garantuoti Britanijos svaro sterlingų balansus, ir Heath'as, kaip atrodo, buvo benorįs paleisti tokiomis sąlygomis svarą plūduriuoti; bet Iždas jį perkalbėjo. Gros and Thygesen, *European*, 30–33.

[129] Tsoukalis, *Politics*, 115–118, 139–141, 154–168; Lankowski, *Germany*, 360; Carr, *Schmidt*, 89–94.

[130] Tsoukalis, *Politics*,129, 152–157; Ludlow, *Making*, 2–12. 1975 m. prisidėti prie į „žalčio" pasisiūlė Šveicarija, bet atsiėmė prašymą susidūrusi su griežtomis Prancūzijos sąlygomis. Tuo laikotarpiu Italija, nors ir turėdama einamosios sąskaitos perteklių, kentė didelį kapitalo išvežimą. Bijodama paniško liros išpardavimo, ji dėl šio klausimo prisidėjo prie Prancūzijos stovyklos. Tačiau prancūzai, norėdami finansavimo, bet turėdami santykinai dideles oficialias atsargas, įtariai žiūrėjo į pasiūlymus, kurie silpnintų nacionalinę atsargų kontrolę.

judėjimas, tai tik atgal. 7-ojo dešimtmečio Europa buvo santykinai darni ekonominė ir piniginė visuma, kurios paskesniais metais nepavyko užbaigti; nacionalinės ekonomikos ir pinigų politikos per pastaruosius 25-erius metus niekada nebuvo tokios nesuderintos, tokios pasklidos, kokios jos buvo tuo metu.[131] Kaip pastebėjo du komentatoriai, „žaltys" buvo tik ribota, nors ženkli išimtis Europai grimzdant į didžiausią nuo pat pirmųjų pokario metų išsisklaidymą."[132]

Naujas bandymas bendradarbiauti valiutos kursų politikoje: Europos pinigų sistema, 1977–1979 m.

Kaip 1977 m. pastebėjo Helmutas Schmidtas, pinigų integracija „tvyrojo ore". Iniciatyvų netrūko. Šalių narių vyriausybės, ekonomistai profesionalai ir ekspertų komitetai pateikė daugiau kaip tuziną pasiūlymų EB reformuoti, įvairių siūlymų buvo gausybėje bendresnių pranešimų apie EB padėtį. Tarp jų buvo Komisijos ir Parlamento pranešimai, ypač pabrėžiantys būtinybę plėsti EB veiklą esant stiprioms centralizuotoms institucijoms, kurių biudžetus tvirtintų ir sprendimus bendrai priimtų išrinktas Parlamentas ir Komisija; Tarybos paskirtos grupės pirmiausia sutelkdavo dėmesį į tarpvyriausybinių institucijų tobulinimą.[133]

Tačiau tokie oficialūs EB siūlymai darė mažą poveikį. Ne išimtis buvo ir Roy'aus Jenkinso, buvusio leiboristų ministro, Schmidto ir Giscard'o pasiūlymu 1976 m. paskirto Komisijos pirmininku, pasiūlymo dėl pinigų politikos klausimo likimas. Daugelyje savo paskaitų, skaitytų nuo 1977 m. spalio, Jenkinsas piniginį

[131] Marjolin Committee Report, cituojamas kn.: Gros and Thygesen, *European*, 20, taip pat 17–21, 35.

[132] Gros and Thygesen, *European*, 25.

[133] Schmidt, Deutschen, 221. Tarp jų minėtini 1974 m. balandį pateiktas Komisijos atsargų subendrinimo pasiūlymas; Marjolin'o komiteto 1975 m. kovo mėn. ataskaita, rekomenduojanti įsteigti 10 mlrd. dol. Valiutų stabilizavimo fondą ir bendrą valiutą kaip rezervinį aktyvą bei finansinių atsiskaitymų priemonę; 1975 m. gegužę pateiktas Prancūzijos finansų ministro Fourcade'o planas labiau simetrinei valiutos kursų koregavimo sistemai, paremtai valiutų krepšeliu ir jungtine politika dolerio atžvilgiu; Komisijos 1975 m. birželio mėn. pranešimas apie Europos Sąjungą, raginantis įvesti bendrą valiutą valiutų kurso nukrypimams nustatyti (vadinamoji „Europa"); 1975 m. lapkričio mėn. paskelbtas devynių nepriklausomų ekonomistų („Visų šventųjų dienos grupė") pranešimas, kviečiantis naudoti lygiagrečią valiutą; du OPTICA pranešimai, Komisijos paskelbti 1976 ir 1977 m., siūlantys lygiagrečią valiutą; 1976 m. vasarį pateiktas Olandijos finansų ministro Duisenbergo planas dėl didesnio konsultavimosi ir politikos koordinavimo bei 1976 m. Tindemanso pranešimas, siūlantis dviejų kelių sistemą ir didesnį vidaus politikos koordinavimą.

bendradarbiavimą padarė savosios EB programos ateinantiems ketveriems metams centriniu punktu. Toks sprendimas, nustebinęs daugelį stebėtojų, atspindėjo – kaip jis pats vėliau prisiminė – jo nuomonę, kad tai buvo klausimas, dėl kurio bus lengviausiai susitarta. Schmidtas siekė ekspansijos, Callaghan'as Britanijoje, Andreotti Italijoje ir Barre'as Prancūzijoje įgyvendino stabilizavimo programas ir šitaip suartino interesus[134].

Vėliau Jenkinsas sumenkino savo paties įnašą į 1978 m. pateiktus Prancūzijos ir Vokietijos siūlymus teigdamas, kad jo dalis buvo labai nedidelė. Išsamus, pirminiais šaltiniais paremtas tų derybų tyrimas nustatė, kad tose nedaugelyje sričių, kur jo siūlymai buvo panašūs į galutinai priimtus, Jenkinsui tiesiog „pasisekė, kad įvykių eiga klostėsi ta pačia kryptimi, kaip jo paties įrodinėjimai"; patsai Jenkinsas pažymi, kad Monnet „mokė mane judėti į priekį pagal mažiausio pasipriešinimo liniją"[135]. Vieninteliai siūlymai, kurie nebuvo plačiau keliami kitur, o ne Jenkinso kalbose, buvo skirti fiskaliniam federalizmui, kuriuos Komisija vis tiek teikė jau nuo 1971 m. Buvo siūloma centralizuoti EB lygmeniu vyriausybių išlaidų administravimą, išskyrus išlaidas socialinei gerovei bei tvarkai ir rimčiai, tačiau apimant visas struktūrines ir sektorines išlaidas, regioninę politiką, išorės santykius, užsienio paramą ir galbūt gynybą bei nedarbą, visoms kartu sudarant 5–7 proc. BVP. Tokie viršvalstybinio centralizavimo pasiūlymai, beveik visų ir visur, ne tik Vokietijoje, buvo laikomi politiškai naiviais. Vyriausybių vadovai Europos vadovų taryboje (EVT) 1977 m. gruodį dar kartą patvirtino savo įsipareigojimus kurti EPS, tačiau konkretūs žingsniai tebuvo keletas tyrimų ir šiek tiek didesnės regioninės subsidijos[136].

Todėl EuPS „pagrindinių architektų" vaidmuo buvo paliktas dviem vykdomosios valdžios vadovams – Schmidtui ir Giscard'ui. Artimi asmeniniai santykiai ir jungtinė tų dviejų šalių įtaka juodu darė veiksmingais sąjungi-

[134] Jenkins, *European*, 20–25.

[135] Cituojama iš: Ludlow, *Making*, 61; Jenkins kn. *Hommage*, 23; Jenkins, Life, 463. Taip pat: Schmidt, *Die Deutschen*, 221. Ludlow pastebi: „Abu jie turėjo savas priežastis veikti taip, kaip veikė (...), ir būtų absurdiška manyti, kad jie pasirinko savo kursą paprasčiausiai todėl, kad jį rėmė Komisijos pirmininkas".

[136] Ludlow, *Making*, 37–50, 57–60, 97–101. Pateikti skaičiai remiasi vadinamuoju MacDougallo pranešimu, pavadintu *Viešųjų finansų vaidmuo Europos integracijoje* – jo autorius buvo Jenkinso kabineto narys Michaelis Emersonas, pasinaudojęs ekonomisto Roberto Triffino idėjomis. Jame pateiktas pasiūlymas buvo priešpastatytas trims alternatyvoms: *status quo* Komisijai išleidžiant apie 1 proc. BVP; regioninės, struktūrinės politikos programa, maždaug 2,5–3 proc. BVP apimties; arba atsakomybė daugelyje sričių lygiomis teisėmis su pagrindinėmis federacijos šalimis, kam prireiktų išleisti 20–25 proc. BVP. Susitarta buvo gerokai žemiau net už pirmąją alternatyvą.

ninkais. 1978 m. sausį ar vasarį, viename iš dažnų juodviejų pokalbių buvo nutarta paremti naująją Europos pinigų politikos integracijos iniciatyvą. Nors nė vienas jų tiesiogiai netvirtina buvęs idėjos autorius, atrodytų, kad didesnę iniciatyvą parodė Schmidtas. Pasak jo, siūlymas buvo sąmoningai įtrauktas į darbotvarkę po rinkimų Prancūzijoje, kad būtų užtikrinta „stipri valdžia" toje šalyje – t. y. valdžia be komunistų įtakos. Abu lyderiai rūpestingai suplanavo EVT Kopenhagoje darbotvarkę balandžio 7 dieną[137].

Partneriams Kopenhagoje Schmidtas ir Giscard'as pabrėžė būtinybę izoliuoti Vakarų Europos bloką nuo valiutos svyravimų, kylančių iš Japonijos ir Jungtinių Valstijų. Schmidtas ragino įkurti Europos pinigų fondą (EPF), kuris perimtų finansines operacijas, susijusias su „žalčiu" ir kitomis EB finansinėmis institucijomis; subendrinti 15–20 proc. oficialiųjų atsargų; oficialiai kištis į kitų ne dolerio EB valiutų reikalus ir plačiau naudoti bendrosios valiutos vienetus centrinių bankų sandoriuose, galiausiai imant naudoti ją kaip rezervų aktyvą arba bendrąją valiutą. Kai kurie aukšti prancūzų ir vokiečių pareigūnai dar gerokai anksčiau jautė, kad visi šie elementai daugiausia buvo „simboliniai"; iniciatyvos „racionalusis grūdas" buvo stabilizuoti valiutos kursus[138].

Kopenhagoje nebuvo pateiktas joks oficialus pasiūlymas ar priimtas sprendimas. Schmidto ir Giscard'o energingai remiama baigiamoji deklaracija paskelbė apie „suvienyto" Europos stimuliavimo būtinybę. Tačiau konfidencialiuose pusryčiuose kitą rytą Schmidtas, Giscard'as ir Callaghan'as sutarė pradėti slaptas diskusijas tarp jų asmeninių atstovų: Schmidto asistento Horsto Schumanno, Prancūzijos banko vadovo Benardo Clappier'o ir vieno Britanijos Iždo pareigūno. (Kenas Couzensas dalyvavo tik keletoje susitikimų ir birželį Britanija pasitraukė.) Schmidtas ir Giscard'as, galbūt ir Callaghan'as buvo įsitikinę, kad pinigų politikos diplomatiją reikia vykdyti slaptai ir šitaip sutrukdyti pasipriešinti centrinių bankų vadovams ir finansų ministrams, pirmiausia Budesbanko prezidentui Emmingeriui. Vėliau Schmidtas pastebėjo, kad priežastis buvo ta, jog EuPS niekada neatsirastų veikiant oficialiais kanalais – t. y. per EB ekonomikos ir finansų ministrų tarybos komitetus. Emmingerio

[137] Edmund Dell, „Britain and Origins of the European Monetary System", *Contemporary European History* 3 (1994), 29–30; Emminger, *D-mark*, 357; Ludlow, *Making*, 88–90, taip pat 63–87; Jenkins, *European*, 224. Heisenberg, „Mar", 91–92, teigia, kad idėjos autorius buvo Schmidtas. Schmidtas sako negalįs prisiminti. *Deutschen*, 221, 249. Paklaustas apie autorystę, Giscard'as koketuoja cituodamas Napoleoną: „En matière de paternité, Monsieur, il n'y a que des hypothèses", nors jis daro užuominą, kad kėlęs idėją energingiau negu Schmidtas, kuris vietoj to pirmenybę teikė bendradarbiavimui gynybos srityje. Jau matėme, kad nėra įrodymų, paremiančių tokią jungtį. Giscard, *Pouvoir*, 136, 142.

[138] Ludlow, *Making*, 91–92; Schmidt, *Deutschen*, 231–231, 237.

kolega Prancūzijoje Clappier'as neinformavo Budensbanko prezidento. Kiti šeši nacionalinių vyriausybių vadovai, jų finansų ministrai ir centrinių bankų vadovai, kaip ir aukšti pareigūnai, dalyvaujantys Pinigų, Centrinių bankų ir ECOFIN komitetų posėdžiuose, visiškai nieko nežinojo. Danijos ministras pirmininkas, atsakingas už Tarybos darbotvarkės sudarymą, nieko nebuvo girdėjęs ir manė, kad planai buvo atmesti[139].

Schmidtas neįtikino Callaghan'o jungtis prie EuPS. Suvokdamas, kad kiti eis be jo, Callaghan'as bandė blokuoti „dviejų lygių Europą" grasindamas artėjančioje Bremeno EVT liepos mėnesį iškelti tokius klausimus kaip BŽŪP, regioninė politika ir „opus britų Reino armijos klausimas" – pamėgdžiodamas Macmillano taktiką, taikytą prieš beveik du dešimtmečius. Tačiau lėšų koordinuotai intervencijai ir regioninei politikai pažadėjimas, taip pat prielankus Beniliukso šalių požiūris leido Schmidtui ir Giscard'ui „visiškai pajungti Tarybą". Bremene buvo susitarta paviešinti pinigų politikos iniciatyvą ir spalio pabaigoje parengti sutarties projektą. Netrukus po to Callaghan'as, neįstengęs susitarti su Andreotti dėl suderintos Britanijos ir Italijos pozicijos, galutinai nusprendė nedalyvauti EuPS. Giscard'as, kurio nuostatos dėl svarbiausių klausimų buvo artimesnės britų požiūriui, su Callaghan'u susitarė, kad Britanija, nors ir aktyviai nedalyvaudama, bus visų tolesnių diskusijų institucinis narys ir dalyvis[140].

Po Bremeno vadovų susitikimo derybos dėl techninių klausimų buvo pavestos įvairiems veikiantiems ir *ad hoc* vyresniųjų pareigūnų bei ministrų komitetams, kuriuos prižiūrės ECOFIN. Vyresniesiems pareigūnams buvo nurodyta „konkretizuoti detales", o ne „kvestionuoti pamatinius dalykus". Kai komitetai nepajėgdavo pasiekti kompromiso, ministrai ir šalių narių vykdomosios valdžios vadovai klausimus išspręsdavo baigiamosiose derybose, kurios vyko nuo 1978 m. lapkričio iki 1979 m. kovo. Nors EB institucijos tarnavo bendradarbiavimui legitimizuoti, viršvalstybiniai veikėjai atliko tik nedidelį tarpininkų ir ragintojų vaidmenį. Jei paliksime nuošaly pradinę Jenkinso viltį apie fiskalinį federalizmą, tai vienintelis Komisijos konkretus interesas buvo siūlymas panaikinti PKS – derybų pabaigoje šį klausimą vėl, nors ir nesėkmingai, iškėlė Giscard'as. Vienintelis paminėtinas kompromisinis pasiūlymas, sumanytas ir pateiktas ne Prancūzijos ir Vokietijos, buvo Belgijos pasiūlytas baigiamasis kompromisas[141].

[139] Ludlow, *Making*, 82–93, 94–117; Gros and Thygesen, *European*, 35–36, 43; Schmidt, *Deutschen*, 221.

[140] Ludlow, *Making*, 82–117, 222–225, 245–247, ypač 114, 126; Schmidt, *Deutschen*, 225–226, 231–237; Gros and Thygesen, *European*, 35–36, 43; Callaghan, *Times and Chance*, 492–493; Healey, *Time of My Life*, 438–440; Giscard, *Pouvoir*, 147–152. Nėra įrodymų, kad didesnis Callaghan'o reikalavimų išteklių pervedimui patenkinimas būtų pakeitęs jo nusistatymą. Plg. Taylor, „Interdependence", 380–381.

[141] Commons, „European", 158; Ludlow, *Making*, 195, 251.

Tačiau EB institucijos nebuvo visiškai bereikšmės. Svarbiausias jų vaidmuo buvo legitimizuoti susitarimą palaisvinant psichologinę ir politinę įtampą, kuri galėjo kilti dėl pirmo atviro Vokietijos lyderystės akto Europos integracijos istorijoje, o tai, kaip jau matėme, Schmidtui ir buvo pirmutinis motyvas įtraukti Europos institucijas, nors ir neformaliai. Nei Prancūzijai, nei Vokietijai, kad jos įstotų į EuPS nereikėjo keisti Romos sutarties. Nepaisant to, galutinis užbaigimas vėlavo, nes Giscard'ą išgąsdino ūkininkų opozicija, kai šie siekė panaikinti PKS. Schmidtas šį reikalavimą, Vokietijos pusei net nesvarstytiną, sausai apibūdino kaip „neišvengiamą būtinybę laikinai atsižvelgti į prancūzų žemės ūkio interesus", dešimt savaičių palaukęs, kol Giscard'as susidoros su neramumais žemės ūkyje ir golistų pasipriešinimu[142].

Andrew Schonfeldas apie EuPS kalbėjo, kad „retai kada tarptautinės politikos reikaluose techninės detalės taip aiškiai išreiškia esminius klausimo momentus"[143]. Kiekvienas iš keturių techninių dalykų, kurie rūpėjo derybininkams, atspindėjo silpnų ir stiprių valiutų šalių, esminį susidūrimą, kilusį dėl kursų koregavimo sąnaudų. Vokietija, prie kurios prisidėjo Danija ir Olandija, atkakliai reikalavo, kad liktų galioti tokios taisyklės kaip „žalčio", pagal kurias pareiga koreguoti kursus asimetriškai teko silpnų valiutų šalims; Prancūzija, Belgija, Italija ir Britanija siekė pertvarkyti sistemą taip, kad būtų sukurti simetriškesni įsipareigojimai.

Vokietija buvo už tai, kad asimetrinis *įsipareigojimas įsikišti* pirmiausia tektų mokėjimų balanso deficitą turinčioms šalims, tuo tarpu Prancūzija, Italija ir Britanija pasisakė už simetriškus veiksmus. Šis ginčas įgijo techninių diskusijų dėl „divergencijos rodiklių" formą ir tai tapo pačiu svarbiausiu klausimu nuo pat derybų pradžios iki problemos sprendimo 1978 m. rugsėjį. Deficito šalys teigė, kad kurso maržas, pagal kurias galėjo judėti valiutos, turi apibrėžti „valiutų krepšelis", vėliau pavadintas Europos piniginiu vienetu (ekiu, ECU), ir kad bet kuri atskira valiuta, stipri ar silpna, nukrypusi nuo ECU, būtų įpareigota taisyti kursą. Toks planas veiktų Prancūzijos naudai, nes, kaip Clappier apibūdino „žaltį", „trys problemos iš keturių yra atsiradusios dėl to, kad stipriausia valiuta, beveik kiekvienu atveju vokiečių markė, yra pasiekusi savo aukščiausią ribą"[144]. Pertekliaus šalys, vadovaujamos Vokietijos, pirmenybę teikė „paritetų tinklelio" sistemai, pagal kurią, kaip ir

[142] Ludlow, *Making*, 282, taip pat 263–264, 280–282; Schmidt, *Deutschen*, 228–229; Prate, *Quelle*, 255; Jenkins, *Life*, 470.

[143] Andrew Schonfield, kn. Commons, „European", 59.

[144] Jocelyn Statler, „EMS: Cul-de-sac or Signpost on the Road to EMU?" in Michael Hodges and William Wallace, eds., *Economic Divergence in the European Community* (London, 1981), 117; Ludlow, *Making*, 161.

„žalčio" atveju, dvi šalys turėjo įsikišti, kai būdavo pasiekiamas maksimalus leidžiamas skirtumas tarp jų tarpusavio kursų. Paritetų tinklelis rodėsi esąs simetriškesnis, nes abi vyriausybės buvo įpareigotos įsikišti vienu metu, tačiau *de facto* įsipareigojimai buvo asimetriški. Kredituojančios šalys galėjo koreguoti kursą parduodamos savo valiutą, ir tai buvo pakeliama operacija, jei tik nebūtų imamasi sterilizavimo arba nebūtų keičiama operacijos kryptis, ją galima buvo vykdyti ilgą laiką nekeičiant politikos. Priešingai, deficito šalys analogišku atveju turėjo parduoti užsienio valiutų atsargas, o tokios linijos jos ilgai laikytis negalėjo nekeisdamos vidaus politikos. Vokietijai pasirengus atsisakyti projekto, jei jos reikalavimai nebūtų patenkinti, Giscard'as 1978 m. rugsėjo vidurio EVT Achene sutiko su „paritetų tinklelio" sistema, tačiau, kaip matysime, pasistengta rūpestingai apdoroti visuomenės nuomonę, kad nuolaida būtų užmaskuota. Kompromisas buvo pasiektas pagal Vokietijos pateiktas sąlygas ir divergencijos rodiklis buvo sumenkintas iki „biurokratinio žaisliuko, suteikiančio užsiėmimą kompiuteriams ir statistikams"[145].

Net ir šie asimetriški įsipareigojimai įsikišti neramino Bundesbanką. Jis reikalavo, kad EuPS būtų suprojektuota kaip svyravimo diapazonų, o ne fiksuotų paritetų sistema, esant įsipareigojimui įsikišti, tik kai valiutos pasiekia savo kurso svyravimo ribas (ir, aišku, kai silpnos valiutos yra labiausiai pažeidžiamos). Aiškaus standarto nebuvimas *de facto* suteiktų Bundesbankui nemažas galimybes veikti savo nuožiūra. Nebuvo numatytas joks įsipareigojimas jungtiniam politikos formavimui arba centrinei pinigų ar fiskalinės politikos arba politikos dolerio atžvilgiu kontrolei; pastaroji funkcija pagal nutylėjimą teko Bundesbankui. EuPS veikė kaip „dviejų kelių", arba „kintamosios geometrijos" sistema ta prasme, kad ji buvo pirmoji institucija Europos integracijos istorijoje, oficialiai nustačiusi skirtingus įsipareigojimus. Italai ir airiai reikalavo plačių svyravimo juostų (6 proc.), o tai reiškė, kad EuPS įvestų tik nežymius vidaus politikos ribinius apribojimus; britai išvis atsisakė dalyvauti. Net esant tokiems saugikliams, susitarimas Vokietijoje negalėjo būti, kaip sakoma, „ratifikabilus"; Budesbankas, kaip jau matėme, gavo raštą, leidžiantį jam atsisakyti kištis ir reikalavimų skolinti[146].

Prancūzija, Italija ir Belgija siūlė platų *mokėjimų balanso fnansavimą* deficito šalims. Vokietija tam priešinosi. Pats Schmidtas pradėjo derybas tvirtai stodamas už Europos pinigų fondą, subendrinantį dalį atsargų, bet „esminės abejonės" Bundesbanko pusėje įvedė „nuožmius visos diskusijos apriboji-

[145] Ludlow, *Making*, 163, plačiau 162–164.

[146] Ludlow, *Making*, 134–158, 173, 251–273; Gros and Thygesen, *European*, 52–53; Emminger, *D-mark*, 361ff.

mus", dėl to susitarimas praskydo iki Bundesbanko idealo[147]. EuPS tvarka šiek tiek išplėtė „žalčio" trumpalaikio finansavimo nuostatas, bet išvengė atvirų, ilgesniam laikotarpiui priimamų įsipareigojimų. Kaip ir „žaltys," EuPS turėjo „labai trumpo laikotarpio finansavimo liniją", pagal kurią galėjo teikti beveik neribotas paskolas laikotarpiui iki keturiasdešimt penkių dienų. Joje taip pat buvo išplėstos „žaltyje" buvusios „trumpo laikotarpio" ir „vidutinės trukmės laikotarpio" linijos, bet tik maždaug iki tokio lygio, kokia buvo šalies kvota TVF. (Be to, prisiminkime, kad Schmidto laiškas apribojo mastą, kuriuo Bundesbankas buvo susisaistęs tarptautiniais įsipareigojimais). Apie tai vienas derybų dalyvis vėliau pareiškė, kad susitarimas buvo „laikinas, beveik fiktyvus"[148].

Italija, Airija, iš pradžių ir Britanija, susirūpinusios dėl defliacinių narystės EuPS pasekmių, parėmė Europos Parlamento ir Komisijos pasiūlymus teikti *dosnesnes regionines subsidijas*, dėl kurių Vokietija, pagrindinė potenciali donorė, dvejojo. Retrospektyviai žiūrint, net ir dideli regioniniai lėšų pervedimai tikriausiai būtų buvę bergždi įtikinėjant Callaghan'ą prisidėti prie sistemos. Giscard'as stojo Vokietijos pusėn ir priešinosi airių bei italų reikalavimams teigdamas, kad „Prancūzija negali sukelti problemų savo pačios finansinei tvarkai vardan to, kad sistemoje išliktų šalys, kurioms narystė turėtų būti politinės valios, o ne piniginių sumų išraiška". Tačiau pats tyliai išsiderėjo specialias sąlygas Airijai, kuri prisijungė mainais už nedidelį dvišalį susitarimą, siekiantį 66 mln. ECU kasmet. (Airiai manė, kad netrukus prisidės Britanija, o po to jau būtų sunkiau išsiderėti papildomas išmokas.) Ilgalaikis finansavimas, iš dalies per Europos investicijų banką, buvo ir nedidelis, ir betikslis. Italai, išsiderėję 6 proc. svyravimo ribas, sutiko su simboliškai maža 133 mln. ECU suma[149].

Nepavykus susitarti dėl simetriškumo reikalavimų, Prancūzija ir jos sąjungininkai pasiūlė *neatidėliotiną EuPS struktūros persvarstymą ir pakeitimą*. Vokietija Achene sutiko per dvejus metus „konsoliduoti" sistemą, taip pat įkurti Europos pinigų fondą (nors jo galių neapibrėžė) ir „visišką ECU panaudojimą", tačiau konkretesni įsipareigojimai buvo sąmoningai migloti. Visų derybų metu Vokietija laikėsi nuomonės, kad pirmiau atliekama ekonominė konvergencija ir nuolatinė, centralizuota nacionalinių biudžetų de-

[147] Ludlow, *Making*, 166.

[148] Gros and Thygesen, *European*, 49, taip pat 48–50; Statler, „EMS", 122–123; Ludlow, *Making*, 240.

[149] Gros and Thygesen, *European*, 43; Ludlow, *Making*, 252–261; Fitzgerald, *All*, 343–344; Statler, „EMS", 119–121, 125–126. Apie Italiją ir ideologijos vaidmenį žr.: Paul Taylor, „Interdependence and Autonomy in the European Communities: The Case of the European Monetary System", *Journal of Common Market Studies* 18 (June 1980), 381–383.

ficitų kontrolė yra būtinos sąlygos tolesnei pinigų politikos integracijai – tos sąlygos buvo susistemintos Acheno susitarime. 1980 m. vasarį Schmidtas ir Giscard'as sutarė atidėti „antrąjį etapą" neapibrėžtam laikotarpiui. Dėl EPF (Europos pinigų fondo) kūrimo Vokietijos vyriausybė – čia Bundesbankas buvo vienareikšmiškas – nenorėjo kurti autonominės organizacijos be atitinkamų garantijų, kurioms reikėtų oficialiai pakeisti Romos sutartį. Įtemptame susitikime 1981 m. Budesbanko pareigūnas, tvarkantis tarptautinius reikalus, kaip pranešama, atmetė viską trimis žodžiais: „Mes to nenorime"[150]. Schmidtas, turintis vidaus politikos problemų, negalėjo pasipriešinti. Vienintelį viešą apgailestavimą dėl grįžimo prie senosios sistemos padarė Komisija, pasiuntusi siūlymų rinkinį Ministrų Tarybai. Tie siūlymai, politiškai neapgalvoti ir plačiai laikyti kaip techniškai netobuli, dėmesio nesusilaukė[151].

Negalėjo būti aiškesnių ir derybų dėl lėšų paskirstymo pasekmių. Kiekvienas iš keturių pagrindinių klausimų inspiravo beveik tokias pat tarpvalstybines stiprių ir silpnų valiutų šalių koalicijas, ir dėl kiekvieno klausimo rezultatas buvo beveik toks pat – asimetriškas sprendimas, artimas Vokietijos pozicijai. Sistema nereikalavo pačios Vokietijos vidaus pataisymų. Nors ir norėdama būti nauja, simetriškesne sistema, EuPS buvo „iš esmės vien geografinis „žalčio" išplėtimas"[152]. Ir Giscard'as, ir Callaghan'as, taip kaip ir Schmidtas, gerai suvokė jos tikrąjį pobūdį.

Tačiau sistema buvo išmintingai įpakuota, iki galo išnaudojanti pinigų politikos integracijos nevienareikšmiškumą ir sudėtingumą, taip pat dideles europinio simbolizmo dozes tam, kad *atrodytų* simetriška – ši taktika, net praėjus keliems dešimtmečiams, suklaidino paskesnius komentatorius, tokius kaip Josephą Grieco, kuris manė, kad EuPS buvo sėkminga, kadangi buvo mažiau asimetriška ir dėl to teikė mažiau „santykinių išlošių" negu „žaltys"[153]. Ir dvišalių susitikimų popietinėse kalbose, ir rūpestingai parengtuose renginiuose, tokiuose kaip vadovų susitikimas Achene 1978 m. lapkritį, Giscard'as ir Schmidtas, lygiai kaip Brandtas ir Pompidou iki jų bei Kohlis ir Mitterand'as po jų visiems aplinkiniams nuolat primindavo, kad Prancūzijos ir Vokietijos santykiai bei Europos Bendrija yra „istorijos sankcionuoti, paremti būtinumu pergalėti savižudiškus praeities konfliktus" ir šitaip bandė nuslėpti svarstomus tikruosius esminius klausimus[154].

[150] Conolly, *Rotten Heart*, 23; Gros and Thygesen, *European*, 54–55.

[151] de Vries, „Meaning", 28; Tommaso Padoa-Schioppa, *Money, Economic Policy and Europe* (Luxembourg, 1985), 51, taip pat 81–83.

[152] Gros and Thygesen, *European*, 48.

[153] Plg. Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations* (Ithaca, 1989), 222–223.

[154] Ši citata yra Ludlow sukurta popietinių pastabų, padarytų Prancūzijos ir Vokietijos vadovų susitikime Achene 1978 m. rugsėjį, parafrazės. Ludlow, *Making*, 184.

Achene abiejų vyriausybių spaudos atstovai pabrėžė Schmidto ir Giscard'o bendro apsilankymo prie Karolio Didžiojo sosto ir koncerte Aix-la-Chapelle katedroje istorines aliuzijas ir sąmoningai sulygino jį (nors ir su mažesnėmis Romos katalikybės apraiškomis) su garsiuoju Adenauerio ir de Gaulle'o susitikimu Reimse prieš beveik du dešimtmečius. Acheno susitarimo turinys buvo laikomas paslaptyje ir buvo gana mažai aptariamas, nors vis tiek išplaukė į viešumą neoficialiai. Atsakydamas į tiesioginius žurnalistų klausimus, Schmidtas paneigė, jog būta kokių nors nesutarimų. Jam nebūdingu stiliumi jis tuščiažodžiavo apie „mūsų senąjį ir brangųjį žemyną". Giscard'as pridėjo: „Ko gero, kai mes aptarinėjome pinigines problemas, Karolio Didžiojo dvasia pleveno virš mūsų"[155].

Tai buvo sąmoninga apgaulė. EuPS buvo sudaryta taip, kad atrodytų labiau atitinkanti Prancūzijos interesus. Giscard'as pasiūlė, kad naujieji pinigai būtų vadinami ECU (ekiu), angliškąja „Europos piniginio vieneto" („European currency unit") santrumpa, kuri atitiko *écu* – Valna laikų Prancūzijos monetos pavadinimą. Tariamoji Prancūzijos derybinė sėkmė buvo išlaikyta įtraukiant į susitarimą *kartu* ir ECU paremtą sistemą, ir paritetų tinklelio sistemą, nors proceso liudininkai ir Vokietijoje, ir Prancūzijoje suprato, kad ECU sistema veikiausiai negalėjo turėti įtakos *de facto* įsipareigojimams. Schmidtas ir Giscard'as sutarė, kad tokios priemonės „leis geriau „parduoti" sutartą politiką Prancūzijoje". *Le Monde* netgi pranešė apie Vokietijos nuolaidas Achene[156].

Stiprinant EuPS, 1980–1985 m.

1979–1981 m. laikotarpiu EuPS veikė labai panašiai kaip senoji „žalčio" sistema. Praėjus metams po susitikimo Achene, pirmajame savo dvimečiame posėdyje, skirtame įvertinti sistemą, Prancūzijos vyriausybė tyliai atsisakė bet kokių pretenzijų į ECU paremtą arba hibridinį standartą ir oficialiai degradavo naująjį piniginį vienetą iki marginalinio vaidmens atliekant kai kurių EB sandorių apskaitos vieneto funkciją. Gausūs Komisijos pasiūlymai buvo ignoruojami.

EuPS finansavimo ir intervencijų mechanizmai buvo taikomi retai, ir tokia padėtis tenkino Bundesbanką. Vargu ar apskritai buvo pasinaudota EB finansinės paramos linijomis. Vidutinės trukmės EB kreditai pasirodė esantys nepalankūs, nes panašias paskolas eurorinkoje buvo galima gauti be ypatingų sąlygų. Išplėstinio kredito linijomis buvo pasinaudota tik du-

[155] Ludlow, *Making*, 182; Carr, *Schmidt*, 145.

[156] Giscard d'Estaing, *Le pouvoir*, 151–152; Heisenberg, *Mark*, 107–108.

kart: 1983 m. paskolą paėmė Prancūzija (bet ji pasirodė nebūtina ir buvo grąžinta anksčiau laiko) ir 1985 m. – Graikija. Retai buvo naudojamasi ir labai trumpos trukmės finansavimu (LTTF). EuPS susitarimo nerekomenduojamos intervencijos pagal svyravimo maržą buvo labai dažnos, jas, nors LTTF joms nebuvo teikiamas, finansuodavo silpnų valiutų šalys. Vokietija sėkmingai pasipriešino bandymams toms pagal maržą atliekamoms intervencijoms panaudoti LTTF, „siekdama išlaikyti vidaus pinigų politikos, kurią antraip silpnintų „simetriniai" įsikišimai į pinigų bazę, kontrolę"[157].

EuPS silpnų valiutų šalims iš pradžių nustatė nedaug tiesioginių apribojimų vidaus ekonominei politikai; užuot taip dariusi, sistema registruodavo paritetų pokyčius *ex post facto*. Tokia praktika atsirado iš dalies dėl markės silpnumo. Tačiau 1981 m. vasarį devalvavus italų lirą, EB Pinigų komitetas iš naujo patvirtino, kad paritetų keitimams turi būti pritariama vienbalsiai siekiant kontroliuoti ir sąlygoti devalvaciją[158]. Prancūzija, vis dar valdoma Giscard'o ir Barre'o, aiškiai siekė apriboti devalvaciją šalyse, kurių valiuta dar silpnesnė. Netrukus po to Vokietija ėmė atkakliau ginčyti siūlomus paritetų pokyčius, sąlygodama griežtesnes derybas ir mažesnę negu prašydavo silpnų valiutų vyriausybės devalvaciją. Pavyzdžiui, 1981–1982 m. atlikta prancūzų franko devalvacija iš viso sudarė 18,5 proc. markės atžvilgiu, palyginti su 23–29 proc., kuriuos Delors'as – nuosaikiausias Prancūzijos vyriausybės atstovas šiuo klausimu – tvirtino, jog jie yra būtini. 1982 m. viduryje Mitterand'as jau visiškai nusivylė Schmidtu, kuris neįstengė paveikti Bundesbanko. Trečiojo franko devalvavimo metu 1983 m. kovą Vokietijos derybininkai siūlė 5 proc., Prancūzijos kontrpasiūlymas buvo 10 proc., ir šalys sutarė dėl 8 proc. – taip galų gale išlygino nuo 1979 m. susikaupusį infliacijos tempų skirtumą. Nedidelei franko devalvacijai Vokietijoje mažai kas priešinosi, nes prancūzai pagrasino pasitrauksią iš EuPS ir įvesią prekybos kliūtis. Tačiau Vokietija nustatė tam tikras sąlygas, tarp jų didesnius mokesčius ir mažesnes valdžios išlaidas, o tai vieną prancūzams prijaučiantį stebėtoją paskatino pavadinti EuPS „silpnuoju TVF variantu", nors daugumą

[157] Rainer S. Masera, „An Increasing Role for the ECU; A Character in Search of a Script", in D. E. Fair and C. de Boussieu, eds., *International Monetary and Fiscal Integration: The European Dimension* (Dordrecht, 1988), 129–131, 146. Taip pat žr.: Horst Ungerer, Owen Evans, and Peter Nyberg, *The European Monetary System: The Experience, 1979–82* IMF Occasional Paper no. 19 (Washington, D. C., 1983), 15ff. Ekonomikos, turėjusios mažai vilčių konverguoti per neilgą laikotarpį – Italijos, Airijos ir Danijos – taikė plačius (6 proc.) svyravimo diapazonus, kurie ne per daug tevaržė.

[158] Goodman, *Monetary*, 197–199. Šiuo teoretizuojamu klausimu aš remiuosi diskusija su Davidu Andrewsu.

tų veiksmų Prancūzijos vyriausybė, verčiama išorinių veiksnių, turėjo atlikti bet kokiu atveju[159].

Derybos dėl Britanijos narystės, dėl kurių buvo susitarta Hagoje 1969 m. ir kurios prasidėjo 1970 m. birželį, iškėlė daug tų pačių klausimų kaip ir prieš devynerius metus, Macmillano laikais. Bet sprendimas dabar buvo daug greitesnis, kadangi abi pusės buvo gerokai taikingiau nusiteikusios. Britanija pasiekė, kad jai būtų leista įstoti, tačiau buvo priversta nusileisti dėl daugelio kitų klausimų. Čia pirmiausia pažymėtina, kad absoliuti Prancūzijos iškelta sąlyga buvo pritarti naujajai BŽŪP finansavimo tvarkai. Britai reikalavo ilgalaikių kompensacijų mainais už neproporcingai mažą naudą, tenkančią jiems iš BŽŪP, bet jų reikalavimai buvo atmesti. Vietoj to buvo praplėstos kuklios pereinamosios sąlygos. Britanijos įmokos į EB biudžetą per penkerius metus turėjo padidėti nuo 9 proc. iki daugiau kaip 20 proc. viso biudžeto. Ir ji buvo priversta atsisakyti reikalauti kitų išimčių. Prancūzija, siekdama savo interesų, nenusileido nė per plauką, vienu metu net pagrasino pareikalauti iš Britanijos repatrijuoti svarų sterlingų atsargas, jei britai nenusileis kitose srityse.

Vokietija iš pradžių atsisakė bet kokių papildomų mokėjimų ir pateikė pradinį sąmoningai žemą pasiūlymą regioninei politikai, kad išprovokuotų rimtas derybas. 1975 m. Britanijos referendumas – įtikimas grasinimas „priverstiniu“ pasitraukimu – paskatino dosnumą. Buvo sukurta gerokai platesnė regioninių subsidijų programa, kruopščiai suprojektuota taip, kad aktyviai dalyvautų pati Britanija[160]. Šitokia schema – iš pradžių silpna naujųjų narių derybinė pozicija, kuri po to papildoma regioniniu ar struktūriniu finansavimu, jei šios galėdavo grasinti vetuoti kokią nors svarbią iniciatyvą ar priverstinai pasitraukti – vėliau bus pakartota iškart priėmus Graikiją 1979 m. ir Iberijos šalis (Ispaniją ir Portugaliją) – 1985 m. Kiekvienu atveju mokėjimai pirmiausia plaukdavo iš Vokietijos, kurios eksportuotojams ir investuotojams naujokių priėmimas būdavo naudingas, jie patirdavo santykinai nedidelį gamybos perkėlimą, ir mokėjimai eidavo labiausiai atsilikusioms šalims. Šitaip Airija ir Italija gavo papildomų išmokų, Italija – simbolinių, mainais už dalyvavimą piniginiuose susitarimuose, kuriuos sukūrė Vokietija ir Prancūzija. Graikija gavo finansavimą

[159] Favier and Martin-Roland, *Le décienne*, 415; Barre, *Politique*, 76. Kurias valiutas revalvuoti, o kurias devalvuoti, dažniausiai yra simbolinis dalykas. Santykį ne EuPS narių valiutų atžvilgiu dažniausiai apibrėždavo Vokietijos markė; todėl svarbiausi buvo tarpusavio paritetų skirtumai. Conolly, *Rotten*, 25; interviu su Delors'o komiteto nariu.

[160] Young, *Terms*, 103ff; Butler and Kitzinger, *1977*, 77ff; Franck, „New“, 136–137.

ne įstojusi, bet netrukus po to, kai pagrasino vetuosianti pasiūlymus. Ji, Italija ir Prancūzija gavo lėšų kompensuoti nuostolius dėl Ispanijos ir Portugalijos įstojimo[161].

Priešingai, pati BŽŪP, pagrindinis disbalansų šaltinis, kuriuos turėjo kompensuoti regioninė politika, liko su dviem nepakitusiomis išimtimis. Pirmoji išimtis, kaip jau matėme, buvo pastovaus finansavimo mechanizmo įkūrimas, kuriuo remiantis centralizuoti EB fondai („nuosavi ištekliai") šiam tikslui skyrė 1 proc. PVM pajamų, taip pat centralizuotai sutelktas rinkliavas. Antroji išimtis buvo PKS – automatinių kompensuojamų kainų koregavimų kintant valiutų kursams – pripažinimas, kurių reikalavo Vokietija ir kurioms įnirtingai priešinosi Prancūzija. Jaunutis Josephas Ertlis, neseniai paskirtas Vokietijos žemės ūkio ministru, prisimena kritinę situaciją, susidariusią maždaug 1970 m., kai garbusis Maurice'as Schumanas, tada Prancūzijos užsienio reikalų ministras, pasikvietė jį pokalbiui akis į akį. Schumanas subarė Ertlį už tai, kad šis elgėsi kaip koks vokiečių nacionalistas, o ne kaip „europietis" (įdomus kaltinimas iš golisto lūpų) ir pareikalavo, kad PKS būtų laikinos, antraip Prancūzija pasitrauks iš BŽŪP. Ertlis, matyt, veikdamas be įgaliojimų, atsakė, kad jis yra jaunosios kartos atstovas, kare nedalyvavo, ir todėl jo gėdinti negalima. Kai jis papasakojo Brandtui ką pasakęs – šiam sėdint dantisto kėdėje, – Brandtas palaikė jį, ir Prancūzijos vyriausybė turėjo atsitraukti. PKS kartu su milžiniškomis nacionalinėmis paramos sistemomis „aptvėrė" nacionalines rinkas, faktiškai „renacionalizuodamos" BŽŪP kainas beveik tuojau pat, kai tik jos galutinai buvo suderintos"[162].

Aiškinant derybų rezultatus

Istoriniai faktai liudija, kad tarpvalstybinės derybos veikiau atspindi nacionalinių vyriausybių galią ir prioritetų intensyvumą, o ne viršvalstybinių

[161] David Allen, „Cohesion and Structural Adjustment", in Helen Wallace and William Wallace, eds., *Policy-making in the European Union* (Oxford, 1996), 209–234.

[162] Ertl, *Agrarpolitik*, 35–43, 96–98, 106ff. Tas incidentas daug ką pasako. Jau pats savaime vyresnio ir jaunesnio ministrų susitikimas buvo retas dalykas, bylojantis apie svarbą, kurią tam klausimui teikė Prancūzijos vyriausybė. Brandto individualistinis ir improvizacinis sprendimų priėmimo stilius liudytų, kad nebuvo nė minties apie ūkininkų interesų aukojimą vardan europinių idealų. Ertlis, greta kitų, yra patvirtinęs, kad būtent dėl PKS Vokietijos žemės ūkio produkcijos eksportas 8-ajame dešimtmetyje nepaprastai išaugo –Vokietija pagaliau tapo šeštąja didžiausia žemės ūkio produktų eksportuotoja pasaulyje, išvežančia juos beveik vien į apsaugotą EB rinką. 1966 m. įkurta struktūra išgyveno lygiai kaip ir nacionalinės subsidijos; jų Vokietija 1984 m. iš viso gavo 20 mlrd. markių. Apie eksportą žr.: Winfried von Urff, „The Common Agricultural Policy", in C. C. Schweitzer and D. Karsten, eds., *Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated* (New York, 1990).

entreprenerių geidavimus. Toks suvokimas įtikinamiausiai paaiškina informacijos tarp veikėjų pasiskirstymą, derybų rezultatų sandarą, tarpvalstybinių kompensacinių susikeitimų pobūdį, didesnę EuPS, o ne „žalčio" sėkmę bei politinių iniciatyvų, tarpininkavimų ir entreprenerystės kilmę.

Žvelgiant pirmiausia į derybų efektyvumą, paaiškėjo, kad net nesant viršvalstybinės iniciatyvos, „žalčio" ir EuPS derybų rezultatai tarptautiniu mastu buvo nepaprastai efektyvūs – nors galbūt, kaip netrukus matysime, ne tokie efektyvūs vidaus lygmeniu. Būtiną iniciatyvą, tarpininkavimą ir mobilizavimą teikė beveik vien įtakingi vidaus veikėjai – dažniausiai vyriausybių vadovai, ministrai ir centrinių bankų valdytojai, o viršvalstybinių veikėjų dalyvavimas buvo nereikšmingas, atliekamas priešokiais ir apskritai neefektyvus. Todėl „žaltys" ir EuPS atitiko tą struktūrą, kurią suprojektavo kitos reikšmingos pokario tarptautinės pinigų politikos iniciatyvos, tokios kaip Bretton Woodsas arba Rambujė; juose svarbiausi derybų iniciatoriai buvo dviejų didžiausių ir įtakingiausių šalių vyriausybių vadovai[163]. Pompidou ir Brandtas paleido veikti „žaltį", Schmidtas ir Giscard'as – EuPS, Prancūzija ir Vokietija susitarė dėl 1983 m. Prancūzijos pozicijos visiško pakeitimo. Kiekviena jų pasinaudojo atitinkamu momentu buvusiu „vykdomosios valdžios palaisvinimu" ir pajudėjo pirmyn iškart po 1969, 1978 ir 1983 m. rinkimų[164].

Komisijos siūlymai arba nepritapdavo, tokie kaip siauri ir konservatyvūs Barre'o siūlymai 1969 m., arba būdavo bergždi, kaip Jenkinso rekomendacijos dėl finansinių pervedimų. Daugelį naujausių ir įtakingiausių dokumentų, pirmiausia Wernerio pranešimą, sukūrė nacionaliniai politikai. Centrinių bankų valdytojų ir finansų ministrų komitetai teikė naudingą techninę pagalbą, bet jų sprendimai tiesiogiai atspindėjo jų įprastinį vidaus vaidmenį, o ne ypatingas transnacionalines funkcijas. Kaip galima spręsti, nuo 7-ojo dešimtmečio pabaigos iki 9-ojo dešimtmečio vidurio jokiu momentu netrūko gyvybingų pasiūlymų pinigų politikos integracijai, kurie dešimtimis plūdo iš privačių ekonomistų, ministrų, centrinių bankų ir aukštųjų vykdomosios valdžios pareigūnų. Jais mito ir Komisijos pasiūlymai dėl BŽŪP reformos, regioninės politikos bei socialinių programų.

Prasidėjus deryboms, posėdžiuose svarbiausią vaidmenį tebevaidino nacionalinės vyriausybės. „Mažai kas abejojo", rašo Peteris Ludlow, „kad pagrindiniai sprendimai yra ir bus priimami Prancūzijos ir Vokietijos sostinėse".

[163] James, *International*, 300.

[164] Loukas Tsoukalis nepateikia tvirtų įrodymų, paremiančių jo intriguojantį tvirtinimą apie 8-ąjį dešimtmetį, kad „ilgalaikiai artimi šalių narių vyresniųjų pareigūnų ryšiai" sudarė „būtiną, bet nepakankamą sąlygą įgyvendinti tokias bendradarbiavimo EB viduje schemas kaip „žaltys" arba vėliau EuPS". To tikrai nepasakysi apie EuPS. Tsoukalis, „Money", 117.

Pačios derybos tarp vyriausybių vadovų, ministrų ir aukštųjų nacionalinių pareigūnų vyko be tarpininkų; nėra jokių įrodymų, kad jos buvo neveiksmingos. Mobilizavimo funkcijos požiūriu problema buvo ne mobilizuoti paramą, bet išvengti galimybės, jog viršvalstybinės institucijos, transnacionaliniai biurokratų komitetai ir oficialieji tarpininkai pažeis slaptumą – slaptumas buvo būtina, kaip vėliau teigė Schmidtas, EuPS derybų sėkmės sąlyga. Svarbiau už viską buvo ne mobilizavimas, bet vidaus ir transnacionalinių interesų demobilizavimas. Nėra jokių priežasčių manyti, kad selektyvi mobilizacija būtų padėjusi susitarti dėl kurio nors klausimo[165].

Komisijos patirtis pinigų srityje nė iš tolo neprilygo nacionalinių institucijų patirčiai. Kiekvienas vyriausybės vadovas turėjo daug ekspertų pajėgų iš už savo kabinetų, Giscard'as – iš Eliziejaus, Matignono ir Prancūzijos banko, Schmidtas – iš Finansų ministerijos ir Kanzleramto. Komisija retkarčiais pateikdavo pasiūlymus ir tyrimus arba surinkdavo grupes pinigų politikos integracijai aptarti, bet jos veikla mažai ką tepridėdavo. Nacionaliniai lyderiai buvo gerai informuoti apie savo daromų sprendimų ilgesnio laikotarpio pasekmes – tokias, pavyzdžiui, kad EuPS galėjo veikti, jei išvis galėjo veikti, kaip tam tikra „markės zona", turinti įtakos dvišalei prekybai ir varžanti vidaus makroekonomiką. Maža tėra įrodymų paremti plačiai paplitusį tvirtinimą, kad asimetrija buvo nenumatyta pasekmė.

Jau matėme, kad konfliktai dėl naštos skirstymo tarp stiprių ir silpnų valiutų šalių, kylantys dėl sistemos simetrijos arba asimetrijos, buvo sprendžiami Vokietijos naudai. Suformuota sistema nenustatydavo jokių finansinių ar politinių įpareigojimų be pirminio ekonominio konvergavimo link žemos infliacijos politikos. Kaip būtų galima paaiškinti tokius paskirstymo rezultatus?

Viršvalstybinių derybų teoriją galime atmesti. Komisija neturėjo jokios specifinės informacijos ar idėjų ir neatliko jokių specifinių funkcijų, kurios leistų jai daryti įtaką deryboms dėl pinigų integracijos, žemės ūkio ar regioninės politikos efektyvumo. Ir pats Roy Jenkinsas vertina, kad šalys narės priimdavo ne daugiau kaip galbūt 25–30 proc. to, ką jis siūlė. Be to, tie 25 proc. buvo nereikalingi. Ten, kur Jenkinsas, kaip ir Barre'as bei kiti 7-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 8-ojo pradžioje, reiškė kitokią nuomonę dėl paskirstymo klausimų – apie EuPS asimetriją, pasipriešinimą PKS, „dviejų kelių" pinigų integraciją, fiskalinį federalizmą bei agrarinių kainų reformą – jo veiksmai sužlugdavo susidūrę su Vokietijos nusistatymu[166].

Priešingai, faktai aiškiai paremia tarpvyriausybinių derybų teoriją, kuri sutelkia dėmesį santykiniam prioritetų intensyvumui ir nacionalinių išlošių

[165] Ludlow, *Making*, 196.
[166] Jenkins, *Hommage*, 22–25.

rinkinių dydžiui bei pavidalui. Visas procesas Vokietijoje beveik nepalieka abejonių, kad dėl vetuojančios Bundesbanko pozicijos vienintelis įmanomas ratifikuoti susitarimas, bent jau iki kol baigsis visiška ekonominė integracija ir atsiras žemos infliacijos EB lygiu institucinės garantijos, buvo tas, kuris paliktų Bundesbanko vidaus autonomiją praktiškai nepaliestą. Bundesbanko vidaus legitimumas – pramonininkų sluoksniuose anaiptol ne pats mažiausias – jo sutikimą šalyje ratifikuojant bet kokį piniginį susitarimą ir jo pagalbą susitarimą įgyvendinant darė lemiamą. Vokietija, kaip jau matėme, pasižymėjo „laužtu" išlošių rinkiniu: bet koks kompromisas už tam tikros ribos labai greitai darė susitarimą neratifikuojamą, nepaisant, ką kai kurios Vokietijos vyriausybės beaiškintų kaip grynąjį nacionalinį suinteresuotumą dėl didesnės simetrijos. Toks vidinis pasidalijimas ne tik paaiškina Vokietijos derybinę galią, bet ir *regimai* prieštaringą bei nenuoseklią Vokietijos strategiją. Brandtas ir Schmidtas nuolat *inicijuodavo* derybas dėl pinigų integracijos reikalų ir siūlydavo didelius kompromisus bei papildomas išmokas, tačiau suformuodavo bekompromisinę poziciją pagrindiniais klausimais ir reikalaudavo asimetrinės sistemos su „ekonomistiniais" prerekvizitais bet kokiam būsimam suverenumo perleidimui. Ribotas Vokietijos išlošių rinkinys jos svarbiausiais partneriais po 1983 m. paliko tik Prancūziją, o Britaniją ir Italiją atkirto nuo veiksmingo dalyvavimo.

Toks derybų rezultatų aiškinimas tikrai yra įtikinamesnis už konvencinį požiūrį, kad Vokietija buvo Europos pinigų hegemonas[167]. Požiūriai, išplaukiantys iš hegemoninio stabilumo teorijos variantų, Vokietiją traktuoja kaip unikalią valstybę, teikiančią mažai kainuojančias vieną iš keturių ar ir

[167] Apie hegemoninį aiškinimą žr.: Andrei Markovits and Simon Reich, *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe* (Ithaca, 1997), 8 sk., kurie savąjį hegemonijos vertinimą grindžia Vokietijos pertekliniu prekybos balansu. Šios koncepcijos kritiką žr.: Matthias Kaelberer, „Hegemony, Dominance or Leadership? Explaining Germany's Role in Euopean Monetary Cooperation", *European Journal of International Relations* 3 (March 1997), 35–60; Dorothée Heisenberg, „German Financial Hegemony or Simply Smaller Win-Sets? An Examination of the Bundesbank's Role in EMS and EMU Negotiations", pranešimas, skaitytas Amerikos politikos mokslų asociacijos konferencijoje (1994 m. rugsėjo 1–4 d.). McNamara parodo, kad Vokietija buvo tik šiek tiek didesnė už kaimynus, tik šiek tiek turtingesnė skaičiuojant pajamas vienam gyventojui, stokojo gilesnių kapitalo rinkų ir nedominavo Europos prekyboje taip, kaip dominavo Jungtinės Valstijos po Antrojo pasaulinio karo. Tačiau Vokietija tikrai turėjo didelį prekybos perteklių, o markė buvo pagrindinė valiuta, kuria buvo linkęs naudotis spekuliacinis kapitalas valiutos kursų krizių atvejais. Be to, vienašaliai Vokietijos vyriausybės veiksmai jos kaimynams galėjo sukelti didesnes neigiamas išorines pasekmes – makroekonominių suvaržymų ir atpigusios valiutos forma – negu jos kaimynai jai.

daugiau viešųjų gėrybių: finansines papildomas išmokas, makroekonominių koregavimų išorės pasekmes, priėjimą prie didžiulių atsargų ir bazinę valiutą su išimtiniu antiinfliaciniu patikimumu. Ar galėjo Vokietija dominuoti derybose dėl to, kad ji kontroliavo tokius aktyvus?

Jau matėme, kad Vokietija neteikė nei ženklesnių finansinių papildomų išmokų, nei pageidaujamų makroekonominių korekcijų. Jos siūlymus suteikti dideles paskolas Britanijai, Prancūzijai ir Italijai mainais į valiutos kursų stabilumą „žalčio" mechanizme tos šalys atmetė; kaip bežiūrėtum, tie siūlymai težadėjo paramą, kurią galima buvo gauti ir iš kitų šaltinių. Italijai suteiktos finansinės paskatos jungtis prie EuPS buvo visai nedidelės; tik Airijos prisijungimą galima pagrįstai sieti su jomis. Kalbant apie makroekonomikos pataisas, teisinga, kaip atrodo, bus teigti, jog Vokietijos politika turėjo neproporcingą įtaką jos kaimynams, o tai reiškė, kad Vokietijos nuolaidos joms galėjo būti vertingesnės už kitas. Ir vis tiek nei „žaltyje", nei EuPS Vokietija bent kiek daugiau nekoregavo savo politikos vardan paramos valiutos kursų stabilumui, nepaisant nuolatinio kitų vyriausybių spaudimo tai daryti. Kaip 1988 m. pastebėjo vienas Bundesbanko pareigūnas: „Jokiu laikotarpiu išorės argumentams negalima leisti diktuoti pinigų politikos, nes tai gali prieštarauti pagrindiniam kainų stabilumo tikslui"[168]. Anaiptol nekoreguodama makroekonomikos taip, kaip to norėjo kiti, Vokietija sąmoningai pasinaudojo EuPS, kad to išvengtų.

Vadinasi, argumentai apie aktyvais grindžiamą hegemoninę galią turi remtis likusiais dviem veiksniais, Vokietijos didžiulėmis atsargomis ir jos reputacija dėl mažos infliacijos. Prancūzų ir britų pareigūnai akivaizdžiai tikėjo, kad šie aktyvai galėtų padėti stabilizuoti sistemą apsaugant ją nuo spekuliacinių atakų ir padidinti susietų valiutos kursų patikimumą. Tai, matyt, buvo teisinga. Tačiau Vokietijos įtakos nereikėtų pervertinti. EuPS iš esmės buvo valdoma intervencijomis maržų ribose, o nuo to Bundesbankas susilaikė. Kilus krizei, Bundesbanko įsikišimo perspektyva galėjo padidinti silpnų valiutų susiejimų patikimumą; bet, gal tik išskyrus Prancūzijos persigalvojimą 1983 m. (kai mažos šalies atsargos, kaip galima spręsti, buvo laikomos dideliu trumpalaikiu politikos suvaržymu), tokia parama, teikiama sukeičiamųjų sandorių, intervencijų ir paramos mokėjimų balansui forma, neatrodo, kad kėlė įpareigojančius suvaržymus Prancūzijos ar Britanijos politikai. Veikiau įpareigojantis suvaržymas buvo pasirengimas toleruoti aukštas palūkanų normas arba konkurencinius praradimus. Tokį pat perspėjimą galima daryti ir Vokietijos antiinfliacinės reputacijos atžvilgiu. Troškimas susieti valiutą su Vokietijos marke tikrai *kilo ne* iš kurio nors techninio būtinumo silpnų va-

[168] Begg and Wyplosz, „Recent", 26.

liutų šalims susisieti su stipria valiuta, kaip aiškina kai kurie tyrimai[169]. Lygiai taip pat buvo galima susieti valiutą vienašališkai ar daugiašaliu susitarimu su valiutų krepšeliu; tiesą sakant, dauguma EuPS vyriausybių tokią sistemą atvirai palaikė.

Bet nors Vokietijos reputacija, atsargos ir globalios valiutos statusas garantavo, kad ji darys įtaką pinigų integracijos derybose, nebuvo jokio pagrindo manyti, kad tie aktyvai Vokietijai buvo „objektyviai" vertingesni už susilaikymą nuo valiutos nuvertėjmo. Tas faktas, kad Vokietija galėjo teikti patikimumą nesukeldama „rimto pavojaus [vidaus] valiutos stabilumui", turėjo nuteikti ją būti *labiau* linkusią daryti kompromisus. Pagrindinis derybų rezultatų determinantas buvo ne didesni Vokietijos aktyvai; tiesą sakant, galios koncentracija Vokietijos rankose darė susitarimą *sunkiau* pasiekiamą[170]. Valdančiosios SDP partijos ir daugelio šalies verslininkų požiūriu Vokietija iš bendradarbiavimo valiutos kursų srityje laimėjo tiek pat, o gal ir daugiau negu jos partneriai, didindama konkurencingumą ir stiprindama makroekonominę autonomiją, jau nekalbant apie geopolitinius privalumus[171]. Lemiamas dalykas buvo tai, kad Vokietijos ekonomikos ir politikos institucijoms tos problemos nebuvo tokios svarbios kaip siekis užtikrinti mažą infliaciją.

Derybų rezultatai kitais svarbiais klausimais taip pat patvirtina tarpvyriausybinių derybų teoriją. Žemės ūkio politikos atveju kitos vyriausybės nusileido Pompidou reikalavimams (paremtais grasinimu vetuoti Britanijos narystę) sukurti centralizuotai finansuojamą BŽŪP. Palyginti su 1960 m., Vokietijos ir Prancūzijos prioritetai gerokai suartėjo: dabar Prancūzija jau buvo indiferentiška arba net palanki Britanijos narystei, nors ir toliau to norėjo mažiau negu kitos vyriausybės, o Vokietija vis labiau toleravo, netgi rėmė BŽŪP, nors vėlgi mažiau už kitas vyriausybes. Tokiomis aplinkybėmis ir kitaip, negu tai buvo 7-ajame dešimtmetyje, jungtis galiausiai tapo įmanoma. Prancūzija pagrasino susilaikyti nuo pritarimo mainais už susitarimą

[169] Dyson, *Elusive*, 16; Kaelberer, „Hegemony".

[170] Rolf Caesar, „German Monetary Policy and the European Monetary System", in Fair and de Boissieu, eds., *International Monetary* 22. Kritika skirta tiems, kurie kaip pagrindinį veiksnį pabrėžia hegemono „norą" arba prioritetus, o ne „galią". Pagal šioje knygoje teikiamą asimetrinės tarpusavio priklausomybės požiūrį, priešingai hegemoniniam požiūriui, nesutarimai dėl valiutos kursų koregavimų būtų sprendžiami *lengviau*, jei „Vokietijos valdžia nebūtų taip stipriai įsipareigojusi laikytis savo pinigų pasiūlos tikslų". Tai Peterio Keneno žodžiai, pateikiami Giavazzi, *European*, 391.

[171] Nėra faktų, patvirtinančių teiginius, dažnai girdimus tarp prancūzų ekonomistų, kad Vokietijos eksportas yra mažiau jautrus kainų pokyčiams, dėl to Vokietija lengviau pakeldavo valiutos pabrangimą. Taip tikrai nėra Vokietijos vidaus politikoje, kurioje markės vertė kone visą laiką buvo pagrindinis rūpestis.

dėl žemės ūkio finansavimo. Beveik tuo pačiu metu Vokietijos vyriausybė vienašališkai įvedė PKS siekdama užsitikrinti aukštų remiamų kainų ūkininkams tęstinumą. Prancūzijos vyriausybė grasino pasitraukti iš BŽŪP, bet tas grasinimas 1970 m. nebuvo įtikimesnis už 1965 m. Todėl PKS tapo pastovia BŽŪP dalimi. Jokių susitarimų negalėjo būti tokiose srityse kaip pramonės politika, kur nacionaliniai interesai buvo skirtingi – smulkiau apie tai matysime penktame skyriuje.

Aiškinant galių perdavimą institucijoms

Kiekvienoje iš trijų pagrindinių sričių – žemės ūkyje, pinigų integracijoje ir sprendimų priėmimo reformoje – buvo padaryti svarbūs žingsniai suverenumo subendrinimo ir perdavimo link[172].

Perdavimo ir subendrinimo sandara atskirose srityse labiausiai atitinka tarpvyriausybinių įsipareigojimų įtikimumo kriterijų; ideologija čia vaidino antraeilį vaidmenį, o būtinumas teikti technokratinę informaciją beveik nieko nereiškė. Čia matome, kaip ir teigia įtikimų įsipareigojimų požiūris, vyriausybes, besipriešinančias galios perdavimui ir suvaržančioms taisyklėms ten, kur jos laimi iš autonomijos, bet perduodančios ir subendrinančios suverenumą ten, kur jos laimi dėl susisaistymo su užsienio (ir kartais būsimomis vidaus) vyriausybėmis. Priešingai, technokratinis požiūris numato bendrą interesą centralizuoti ekspertines funkcijas proporcingai klausimo sudėtingumui, o ideologinis požiūris numato „federalistinių" valstybių – čia turėtume turėti galvoje Italiją, Vokietiją ir Beniliukso valstybes – koaliciją esant nusiteikusią turėti viršvalstybinę valdžią. Numatomoji įtikimų įsipareigojimų požiūrio galia yra proporcinga žinojimo apie materialinius interesus tikrumui. Žemės ūkio ir pinigų politikos atvejais nuostatos dėl perdavimo institucijoms išreiškia požiūrius į tuos pačius klausimus. Dauguma sprendimų priėmimo klausimų, tokių kaip Europos vadovų tarybos steigimas ir viršvalstybinių institucijų stiprinimas, pasidalija į didelius ir mažus. Tik ten, kur sunkiausia numatyti svarbias pasekmes, kaip, pavyzdžiui, tiesioginiai rinkimai į Parlamentą, federalistinė ideologija, kaip galima spręsti, darosi svarbi – tiksliai taip, kaip ir numato įtikimų įsipareigojimų požiūris.

Žemės ūkyje instituciniai pokyčiai laikinus dalykus pavertė pastoviais. Siekiant institucionalizuoti pagrindinį 7-ojo dešimtmečio agrarinį sandorį,

[172] Regioninė politika, truputį išskirta Romos sutartyje, turėjo būti įkurta *ad hoc* pritaikant universalųjį 235 straipsnį. Helen Wallace jos įgyvendinimą pavadino buvus „ne ką daugiau kaip skerdienos dalijimo politikos pratybomis". Žr.: David Allen, „Cohesion and Structural Adjustment", in Wallace and Wallace, eds., *Policy-Making*, 212.

kuris suteikė prancūzams prioritetinį patekimą į Vokietijos žemės ūkio produkcijos rinkas mainais už ženklų Vokietijos ūkininkų subsidijavimą, vienukartu įvyko ir centralizavimas, ir fragmentavimas. Ūkių pajamų apsauga reiškė, kad Vokietija stengėsi garantuoti itin aukštas vidaus kainas, tuo tarpu Prancūzija siekė užsitikrinti dideles eksporto subsidijas. 1969–1971 m. kiekviena šio balsavimo susitarimo baigtis buvo pažeidžiama, ypač įstojus Britanijai, todėl egzistavo paskata „susisaistyti" bendradarbiavimu per naujas institucijas. Pompidou sėkmingai įsiūlė nuolatinio BŽŪP finansavimo sistemą, paremtą centralizuotais EB mokesčiais („nuosavais ištekliais"), ir padarė žemės ūkio finansavimą integruota *acquis communautaire* dalimi. Kaip jau matėme, susiedamas šį pasiūlymą su Britanijos priėmimu, jis buvo visiškai atviras apie galimas priešiškas koalicijas, apimančias Britaniją. Maždaug tuo pačiu metu Vokietija vienašališkai įsivedė PKS, tuo ne tik nustumdama šalin pakartotines Prancūzijos pastangas derėtis dėl jų panaikinimo, bet ir sėkmingai spausdama pripažinti jas kaip daugiašalį susitarimą. Neįtikimi Prancūzijos grasinimai pasitraukti iš BŽŪP buvo ignoruoti. Šis veiksmas pakirto pagrindinį BŽŪP principą – vidaus kainų *de facto* vienodumą ir, vadinasi, reiškė ženklų BŽŪP „renacionalizavimą" beveik tuojau pat po jos sukūrimo.

Taip pat ir pinigų politikos bendradarbiavimas pagal „žalčio" mechanizmą ir EuPS buvo suprojektuotas remiantis susisaistymu per Prancūzijos ir Vokietijos sandorį: tarptautinės institucijos teiktų patikimumą Prancūzijai bei kitoms silpnų valiutų šalims ir vidaus autonomiją Vokietijai. Jei paliksime nuošalyje keletą informavimo ir konsultavimo dalykų, tai vienbalsio pritarimo valiutos kursų keitimams reikalavimas buvo vienintelis formalaus suverenumo apribojimas, kurį tuo metu įvedė pinigų integracija. Ši taisyklė, nustačiusi neproporcingus suvaržymus krizę patiriančioms silpnų valiutų šalims, Vokietijai mainais už jos ribotą paramą silpnoms valiutoms suteikė deramą kompensaciją.

Prancūzija, Italija ir Britanija siekė griežtesnių taisyklių, kurios verstų Vokietiją koreguoti makroekonominę politiką didesne infliacija ar finansavimu, o Komisija atkakliai tvirtino, kad viršvalstybiniai tikslai reikalauja suverenių galių perdavimo centralizuotoms institucijoms. Tačiau joks susitarimas, apribojantis Bundesbanko autonomiją, Vokietijoje negalėjo būti nei ratifikuotas, nei įgyvendinamas. Todėl įgyvendinimas buvo paliktas tarpvyriausybiniams komitetams, susidedantiems iš finansų ministrų ir centrinių bankų valdytojų bei atspindintiems esamas vidaus įtakas daugumoje valstybių[173]. Iki 1986 m.,

[173] Šalims narėms buvo leidžiama sterilizuoti rezervinių valiutų srautus ir savarankiškai tvarkyti oficialiąsias atsargas, palūkanų normas bei fiskalinę politiką. Europos pinigų institucijos „nebuvo sukurtos apeiti individualių šalių pinigų valdžios suverenumą", de Vries, „European", 8.

bet net ir tada tik simboliškai, joks Europos piniginis susitarimas nebuvo pripažįstamas kaip teisinis instrumentas nei pagal EB, nei pagal vidaus įstatymus. Vienintelė įmanoma alternatyva galėjo būti susitarimas remiantis Wernerio pranešime pateiktomis trečiojo etapo „ekonomistinėmis" sąlygomis – su sankcijomis už nevykdymą, fiskalinės politikos kontrole ir centrine nacionalinių biudžetų priežiūra (maždaug taip, kaip ir bus susitarta 1991 m.), – tačiau tik įvykus ekonomikos konvergencijai ir liberalizavus kapitalo judėjimą. Kaip bebūtų, Pompidou nebuvo linkęs sugriežtinti ekonominę politiką ir buvo priverstas atmesti viršvalstybines institucijas dėl golistų spaudimo.

To laikotarpio didžiausia naujovė buvo naujos institucijos, Europos vadovų tarybos (EVT), kurioje nuolat susitiktų vykdomosios valdžios vadovai, įkūrimas. Pagrindinė šio akto pasekmė buvo ta, kad politikos iniciatyvos buvo perimtos iš labiau besivadovaujančių taisyklėmis Komisijos ir Parlamento. EVT įkūrimas bylojo trijų didžiausių EB šalių narių lyderių glaudų savitarpio supratimą, nors ją rėmė ir federalistai, tokie kaip Altiero Spinelli ir pats Monnet. Schmidtas, Giscard'as, Heath'as ir Wilsonas buvo pasirengę eiti toliau ir pasiūlyti įkurti vien didžiųjų šalių vyriausybių vadovų direktoratą, įsteigti tarpvyriausybinį sekretoriatą esant kai kurioms aplinkybėms perimti sprendimus iš Ministrų Tarybos į Europos vadovų tarybą, apriboti Komisijos dalyvavimą ir, bent jau taip įtikinėti bandė Giscard'as, pripažinti, kad EVT yra *vienintelė* institucija, galinti valdyti EB – perėmusi šias funkcijas iš Ministrų Tarybos ir Komisijos[174]. Mažesnės šalys šiuos pasiūlymus atmetė. 1974 m. vadovų susitikimo baigiamasis komunikatas pasiūlė triskart metuose rengti vyriausybių vadovų susitikimus, kurie vadintųsi EVT, už tai mažesnės šalys mainais gavo nemažai projektų, kurių svarbiausias buvo tiesioginiai Parlamento rinkimai maždaug po 1978 m., taip pat ES pasas, vienbalsiškumo panaikinimas Ministrų Taryboje, išskyrus pačius svarbiausius klausimus, bei kitus pasiūlymus, skirtus atnaujinti Europos institucijas[175].

Dėl EVT šalys linko skirstytis į pastovias koalicijas, kaip numato ir įtikimų įsipareigojimų, ir technokratinis požiūriai, pagal kuriuos didžiosios šalys, tarp jų Britanija, Prancūzija ir Vokietija, teikė pirmenybę galios sutelkimui „direktorate", o mažesnės šalys, pirmiausia Olandija, Belgija, Airija ir Italija, pasisakė už stipresnes, taisyklėmis besivadovaujančias institucijas, ypač Komisiją, taip pat už kvalifikuotos daugumos balsavimą Ministrų Taryboje. Didelės šalys teikė pirmenybę EVT todėl, kad ji išplėstų vyriausybių vadovų galimybes laisvai derėtis nepatiriant vidaus suvaržymų, kartu išsaugant di-

[174] Fitzgerald, *All*, 132–139.

[175] Simon Bulmer and Wolfgang Wessels, *The European Council: Decision-Making in European Politics* (London, 1986), 35–41.

džiųjų šalių galimybę imtis svarbiausių iniciatyvų – čia įtikinamas pavyzdys buvo EuPS. Heath'as prisimena, kad svarbiausias EVT tikslas buvo leisti vadovams siūlyti kompromisus, klausimų jungtis ir šalutines išmokas, o kitu atveju ministrai, biurokratų grupuotės ar vidaus grupės būtų galėjusios blokuoti[176]. Tie interesai paskatino sukurti instituciją, kuri yra išskirtinė, neskaidri, slanki ir niekieno neribojama.

Visą kitą dešimtmetį Komisija „nebeatliko jai numatyto aktyvios politikos iniciatorės vaidmens (...) politinio svorio Komisijos iniciatyvose stoka reikalavo stipresnės politinės institucijos EB vairuoti"[177]. Vyriausybių vadovai naudojosi EVT, kad „galėtų įsigilinti į visus pagrindinius Bendrijai svarbius konstitucinius sprendimus". Buvo imtasi tokių iniciatyvų kaip aplinkosaugos politika, pasiūlyta 1972 ir 1975 m., EuPS bei tiesioginiai rinkimai. Tai išplėtė klausimų ratą ir institucinių pokyčių procesą, įsibėgėjusį neatliekant kai kurių atskirų Sutartį keičiančių derybų, kaip atsitiko su Suvestinio Europos akto bei Mastrichto sutartimis 9-ąjį ir 10-ąjį dešimtmečius. Mažesnės šalys, skeptiškai žvelgusios į tokius planus, susitarė imtis tirti Parlamento galias ir KDB atnaujinimą[178].

Ideologiniai veiksniai tikrai atliko svarbų vaidmenį tik svarstant Europos Parlamento galias; šis klausimas buvo simboliškiausias iš institucinių klausimų, jo atveju politinės ir ekonominės pasekmės buvo labai neaiškios, o siūlomas galių perdavimas kuklus. Federalistai kritikavo antidemokratinę EVT formą ir pasiekė, kad būtų bent kiek padidintos Parlamento biudžetinės galios, taip pat tiesioginius rinkimus. Danija kartu su Britanija ir Prancūzija priešinosi tiesioginiams rinkimams, o Vokietija drauge su Italija ir Beniliukso šalimis pasisakė už juos.

Kaip to paties sandorio dalis buvo pasiektas susitarimas taikyti KDB ten, kur to reikalavo Sutartis, prieš tai susitarus šalims narėms. Šiuo laikotarpiu beveik visi sprendimai, išskyrus tik kai kuriuos bendrosios prekybos

[176] Edward Heath, „At the Heart of Europe", in Geraldine Price, ed., *A Window on Europe: The Lothian European Lectures 1992* (Edinburgh, 1993), 215. Daugelis Europos federalistų Parlamente gana tiksliai kritikavo EVT kaip stokojančią ir teisinio, ir demokratinio pagrindimo. Bulmer and Wessels, *European*, 43–45 ir 114–115, kur jie rašo: „Atsižvelgiant į tai, kad derinant EVT paketinius susitarimus, investuojama daug laiko ir pastangų, atsiranda nenoras vėl imtis svarstyti klausimus Ministrų Taryboje prieš pateikiant juos Parlamentui (...). Parlamento nariai dažnai atsidurdavo padėtyje, kai ką tik įvykusio EVT posėdžio santrauką jiems pateikdavo kuris nors jaunesnysis ministras, pats net nedalyvavęs tame posėdyje!"

[177] Bulmer and Wessels, *European*, 113.

[178] Fitzgerald, *All*, 133, 138–139, 155, kuris tvirtina, kad EVT paskatino vyriausybių vadovus, ypač tuos, kurie pirmininkavo EB, kelti siūlymus, inspiruojančius fundamentalesnius susitarimus, kuriais jie įtikintų pasitikėti.

politikos ir žemės ūkio reikalus, bet kuriuo atveju priimami pagal Sutartį vienbalsiai. Vienišas Callaghan'o pasipriešinimas EVT klausimų skirstymui į tuos, kuriems reikėjo vienbalsio pritarimo, ir tuos, kurie sprendžiami KDB – aiškiai turint galvoje jungtį tarp žemės ūkio ir biudžeto – buvo pakankamas blokuoti bet kokį bendrą keitimą. Nepaisant to, dvi mažos šalys, Belgija ir Airija, pasinaudojo savo eile pirmininkauti EB, kad pasiūlytų KDB, ir susilaukė tik dalinės sėkmės, ypač apeinant britų prieštaravimus dėl biudžeto tvirtinant žemės ūkio finansavimą[179]. Tačiau tai tiesiogiai nepaveikė reformų, tokių kaip darbotvarkė pašalinti ne muitų prekybos kliūtis pagal Suvestinį Europos aktą 9-ajame dešimtmetyje, kuriam bet kokiu atveju reikėjo vienbalsio sprendimo. Kaip parodė Marjolin'o pranešimas, mažai kas palaikė Liuksemburgo kompromiso panaikinimą.

8-asis dešimtmetis dažnai apibūdinamas kaip Europos integracijos stagnacijos laikotarpis, bet tokia charakteristika teisinga tik žiūrint iš federalistinės perspektyvos, kuri sutelkia dėmesį į institucinį administracinių ir demokratinių sprendimų priėmimo centralizavimą. O žiūrint iš pačios politikos formavimo perspektyvos, 8-asis dešimtmetis buvo konsolidavimo ir inovacijų dešimtmetis.

Hagoje pasiekti susitarimai dėl pastovaus BŽŪP finansavimo ir Britanijos narystės dažnai laikomi naujos epochos pradžia, tačiau kartu su PKS jie faktiškai buvo baigiamieji žingsniai Prancūzijos ir Vokietijos sandorio, dėl kurio buvo deramasi ilgiau kaip dešimtmetį. Tas sandoris, kaip matėme trečiame skyriuje, pastūmėjo priekin prekybos liberalizavimą, pirmiausia tarp Šešeto valstybių, po to ir GATT derybose bei EB plėtros procese taip greitai, kaip tik Prancūzija pajėgė išlaikyti. Tuo pačiu metu buvo suformuota žemės ūkio politika, kuri palaikė aukštas kainas vokiečių ūkininkams, eksporto subsidijas prancūzų ūkininkams ir prioritetinį patekimą į rinkas abiem pusėms. Pastovus BŽŪP finansavimas, PKS, net Britanijos narystė šį sandorį veikiau sutvirtino, o ne revizavo.

Pinigų integracija, priešingai, buvo esminių naujovių sritis. Jų rezultatai patvirtino ekonominių interesų, santykinės galios ir įtikimų įsipareigojimų svarbą. „Žaltys" ir EuPS buvo sukurti siekiant susidoroti su naujomis rimtomis problemomis, atsiradusiomis žlugus Bretton Woodso sistemai ir vykstant Europos valstybių makroekonominei divergencijai. Jau matėme, kad narystė tuose mechanizmuose atspindėjo ekonominės politikos prioritetų konver-

[179] Sprendimai, kuriuos galima buvo priimti kvalifikuota balsų dauguma, buvo tokie reti, jog Fitzgeraldas turėjo laukti penkis mėnesius tokiam atvejui stebėti. Fitzgerald, *All*, 147–148.

gavimą link tam tikros vidaus infliacijos stabdymo formos; tik kai silpnų valiutų šalys ėmėsi priemonių stabdyti infliaciją pinigų politikos griežtinimo priemonėmis, kėlusiomis realų valiutos kursą, bendradarbiavimas tapo įmanomas. Konkretus sandoris, apie kurį susiformavo abu valiutos kursų mechanizmai, atspindėjo santykinį vyriausybių prioritetų intensyvumą, kuris savo ruožtu išreiškė stiprius suvaržymus, Bundesbanko uždėtus Vokietijos vyriausybei. Suvereniteto perdavimas ir subendrinimas institucijose atspindėjo vyriausybių pasirengimą susisaistyti ekonominėje politikoje; Vokietiją tie susisaistymai suvaržė nedaug, o silpnų valiutų šalis kur kas daugiau.

Tie sprendimai turėjo du svarbius padarinius. Pirma, pinigų integracija, suformavus „žaltį" ir vėliau EuPS, skyrėsi nuo rinkos integracijos Bendrosios rinkos ir BŽŪP pavidalu tuo, kad niekada nebuvo laikoma, jog pinigų integracija taikytina vienodai visoms EB narėms – ji buvo pirmoji tame gausėjančiame kintamos geometrijos ar daugiajuosčių politikų skaičiuje. Nepaisant Komisijos spaudimo dalyvauti visoms narėms ir svaraus fiskalinio federalizmo, šalių narių vyriausybės įkūrė *de facto* „dviejų kelių" Europą ir suskirstė valstybes į dalyvaujančias „markės zonoje" ir likusias už jos ribų. „Žaltys" neįsileido Britanijos, Italijos ir, išskyrus keletą laikotarpių, Prancūzijos, o tuo tarpu jame dalyvavo ne EB narės, tokios kaip Norvegija ir Švedija. VKM iki 1990 m. neapėmė Britanijos; Italija ir kitos į jį įsitraukė su platesniu svyravimo diapazonu; Austrija kaip šešėlis sekė markę ilgus metus oficialiai niekur nedalyvaudama[180]. EVT, to slankaus, vyriausybių vadovų forumo su neapibrėžtu teisiniu statusu EB, įkūrimas pateikė institucinį partnerį toms daugiajuostėms politikoms. Nepaisant formalių institucinių naujovių ir tolerancijos, reikalaujamos neformaliems instituciniams procesams, EB vyriausybės įstengė susitarti dėl naujų dalykinio bendradarbiavimo formų.

Nei Vokietijos, o ypač nei Prancūzijos ir Italijos vyriausybės nebuvo visiškai patenkintos asimetriniu kompromisu, dėl kurio jos sutiko Bundesbanko spaudžiamos. Mitterand'o vyriausybės tikslas buvo EuPS reforma: padaryti ją simetriškesnę, bet neišeiti iš jos. Tačiau tolesnė reforma buvo negalima tol, kol daugelis šalių neįvykdė sąlygų, kurias 1965 m. Vokietija nustatė pinigų sąjungai – kapitalo judėjimo liberalizavimo ir ekonominės konvergencijos. Kai tos sąlygos 9-ojo dešimtmečio pabaigoje buvo įvykdytos, vėl gimė būtinybė kurti pinigų sąjungą.

[180] Tiesą sakant, PKS jau buvo „renacionalizavusios" BŽŪP beveik tuoj pat, kai buvo įvestos bendros kainos, tačiau pamatinė politika visose šalyse liko vienoda. Gisela Hendricks, „Germany and the CAP", *International Affairs* (Winter 1988), 87.

PENKTAS SKYRIUS

Pakartojant integracijos reklamą: Suvestinis Europos aktas, 1984–1988 m.

> Suvestinio akto reikšmė išryškėjo tuo lemiamu momentu, kai dauguma valstybių – Europos Bendrijos narių – pasirinko vystymosi kelią bendroje sandraugoje. Tos valstybės, kurios atsisakė šio kelio, buvo paliktos likimo valiai.
>
> *Lordas Arthur Cockfield, buvęs Vidaus rinkos komisaras, 1994 m.*

9-ojo dešimtmečio pabaiga – svarbiausias prekybos liberalizavimo laikotarpis Europos Bendrijoje, kurioje 1968 m. buvo paskelbta Bendroji rinka[1]. Naujas Europos integracijos akstinas – Europos „reklamos pakartojimas", kaip jį pavadino prancūzai – buvo nelauktas. Integracijai daug kas nepritarė, kadangi 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 9-ojo pradžioje Europa skendėjo pesimizmo ir tariamo užmaršumo jūroje. Politikai ir mokslininkai buvo beprarandą pasitikėjimą europinėmis institucijomis. Tačiau po kelerių metų

[1] Šiame skyriuje aš remiuosi savo straipsniu „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization* 45:1 (Winter 1991), 19–56. Iš gausaus 1992 m. literatūros, skirtos Suvestinio Europos akto deryboms, sąrašo išsiskiria įžvalgaus autoriaus Jeano De Ruyt, kuris pateikė išsamias pastabas apie šį įvykį, knyga *L'Acte unique européen: Commentaire* (Brussels, 1987). Iš kitų derybų istorijų, rinkinių bei komentarų autorių išsiskiria: Peter Ludlow, *Beyond 1992: Europe and Its Western Partners* (Brussels, 1989); Michael Calingaert, *The 1992 Challenge from Europe: Development of the European Community's Internal Market* (Washington, D. C.,1988); Angelika Volle, *Grossbritannien und der europäische Einigungsprozess* (Bonn, February 1989), 46–76; Wayne Sandholtz and John Zysman, „1992: Recasting the European Bargain", *World Politics 42* (October 1989), 95–128; Jochen Thies and Wolfgang Wagner, eds., *Auf dem Wege zum Binnenmarkt: Europäishe Integration und deutscher Föderalismus* (Bonn, 1989); Roy Pryce, ed., *The Dynamics of European Union* (London, 1987); George Ross, *Jacques Delors and European Integration* (Oxford,1995). Kritiškai savitarpišką pripažinimą nušvietė Kalypso Nicolaïdis knygoje „Mutual Recognition among Nations: the European Community and Trade in Services", diss., Harvard University, 1995.

įsižiebė optimizmo ugnelė, paskatinusi institucijų atgimimą ir išsklaidžiusi nerimą bei sąstingį. Kibirkštis, įžiebusi šią ugnį, buvo Suvestinis Europos aktas (SEA), kurį 1986 m. pasirašė Europos šalių vadovai.

Šis aktas pastūmėjo Europos prekybos liberalizavimą procedūrinių reformų keliu. Liberalizavimui skirta paketo dalis, sudaryta iš 279 pasiūlymų, kuriuos Komisija 1985 m. įtraukė į Baltąją knygą, siekė sukurti „saugų plotą, kurio neriboja vidinės sienos ir kuriame gali laisvai judėti prekės, pavieniai asmenys, paslaugos bei kapitalas"[2]. Norėdami pasiekti užsibrėžtą tikslą, Europos vadovai įsipareigojo pašalinti ne muitų kliūtis. Jiems reikėjo išspręsti galutinio prekybos liberalizavimo klausimus paslaugų ir transporto srityse, įgyvendinti dalinę harmonizaciją ar savitarpiško pripažinimo principą tose vidaus taisyklėse, kurios veikė kaip ne muitų kliūtys. Tuomet pateiktame ir kelerius metus dar pildytame pakete buvo pakeista muitinių darbo tvarka ir pašalinti kiti sienos kirtimo formalumai; įtrauktas minimalus ne muitų kliūčių valdymo derinimas ypatingą dėmesį skiriant pramonės standartams ir maisto perdirbimo pramonės reglamentui; prekybos liberalizavimas bei investicijos į finansines paslaugas; panaikinta valiutos kontrolė bei kiti tarptautinio kapitalo judėjimo apribojimai; numatytas mokesčių struktūros suderinimas, taip pat griežtesnė viešųjų pirkimų kontrolė.

Instituciniame Suvestinio Europos akto pakete aptariamos trys reformos. Pirmojoje pristatomas kvalifikuotos daugumos balsavimas (KDB) pagal 100 straipsnį. Prieš pasirašant Suvestinį aktą, šis Sutarties straipsnis (lemiantis reglamento derinimą) numatė vienbalsiškumo principą. Be to, kaip dėstoma trečiame ir ketvirtame skyriuose, KDB buvo apribotas 1966 m. Liuksemburgo kompromise kai Prancūzija, vienašališkai ir apeidama įstatymus, pareiškė, jog nė viena šalis narė negali vetuoti Ministrų Tarybos siūlymo, nes taip rizikuojama „gyvybiškais" ar „labai svarbiais" interesais. Galiausiai buvo nuspręsta *de facto* priimti vieningą balsavimą net ir tais atvejais, kai būtų sankcionuotas KDB. Akte KDB formaliai buvo išplėtotas Ministrų Tarybos reguliavimo srityje, kai liečiami 100 straipsnyje nagrinėjami vidaus rinkos realizavimo klausimai, tačiau vis dėlto buvo tikimasi, jog neoficiali balsavimo sistema liks tokia pat kaip ir iki 1966 metų.

Antroji institucinė reforma buvo vadinamasis naujas požiūris, grindžiamas „savitarpišku pripažinimu" – politiškai neinvazinė, tačiau iš esmės reikli liberalizavimo forma, kai standartai derinami minimaliai, o vadovybės privalo priimti visas kitų valstybių narių importo sąlygas pagal jų pageidavimus. Artima šiam „naujam požiūriui" buvo „standartų įvedimo" procedūra, kai kuriais atvejais numatanti pramonės standartizavimą, pagal kurį vyriausybės

[2] Article 8A of the Treaty of Rome. Suvestinio akto pataisa.

perdavė minimalų valdymo sistemos apsaugos lygį, perdavė tikslių standartų normas įsteigtoms nepriverstinėms europinių standartų institucijoms. Naujas požiūris gerokai pakeitė valdymo strategiją, vengiant praeityje naudotų detalizuotų ir suvienodintų standartų, kurie 8-ajame dešimtmetyje dažniausiai neduodavo siekiamų rezultatų. Taip pat dviem trečdaliais sumažėjo įstatymų, reikalingų liberalizavimui įgyvendinti.

Trečioji reforma suteikė šiek tiek daugiau galių Europos Parlamentui įvedus vadinamąją bendradarbiavimo procedūrą. Parlamentas nuo šiol galėjo siūlyti pataisas, kurios, pritarus Komisijai, būtų siunčiamos atgal Ministrų Tarybai svarstyti pagal atitinkamas balsavimo taisykles[3].

SEA sugrąžino Europos integracijos klausimą visuomenės svarstymui. Tačiau valdomos rinkos liberalizavimas buvo ne vienintelė 8-ojo dešimtmečio viduryje EB iškelta reforma. Jacquesas Delors'as ir François Mitterrand'as stengėsi sustiprinti pinigų integraciją. Parlamentas spaudė dėl didesnio demokratizacijos bei institucijų vystymo, kodifikuoto Europos konstitucijoje, Vokietijos ir Italijos užsienio reikalų ministrai siūlė stiprinti užsienio politikos bendradarbiavimą, o dauguma Prancūzijos politikų svarstė gynybos bendradarbiavo galimybes. Kai kurios tarptautinės firmos palaikė aktyvią pramonės ir infrastruktūros politiką. Britai siekė esminės biudžeto ir žemės ūkio reformos. Be abejonės, vyriausybės galėjo mėginti išsikapstyti ir netaikydamos jokių reformų, siekdamos tik vienašalės ar globalinės daugiašalės politikos. Kas paaiškins, kodėl Europos integracija buvo vėl pradėta po ilgų nusivylimo metų?

Žurnalistų reportažai, moksliniai tyrimai bei žodiniai pranešimai pateikia nepaprastai daug aiškinimų, kodėl atsirado Suvestinis aktas ir Baltoji knyga. Šiuose aiškinimuose išreikšta opozicinė nuomonė dėl JAV ir SSRS derybų Reikjavike, teisinių Europos Teisingumo Teismo precedentų ir spaudimo, kurį sukėlė konkurencija su JAV. Beveik kiekvieną potencialią priežastį lydi įvairiausi apmąstymai. Kaip pajuokavo vienas prancūzų politikas: „Kai mažylis paauga, kiekvienas nori tapti jo tėvu![4]"

Tačiau apie SEA ištakas taip pat mąstė ne vienas tradicinės galvosenos mokslininkas ir politikos apžvalgininkas. Toks požiūris numatytas viršvalsty-

[3] George Tsebelis, „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter", *American Political Science Review* 88 (1994), 128–142.

[4] Interviu su Europos Bendrijos pareigūnu 1989 m. sausį. Išsamią ir palankią potencialių veiksnių apžvalgą žr.: Sandholtz and Zysman, „1992". John Ardagh, „Will the New Europe Please Sit Down", *New York Times Magazine* (10 May 1991), 49–59, rašoma apie „Reiganomikos" nesėkmę, Japonijos kilimą, Gorbačiovo iškilimą, požiūrį į „Vokietijos klausimą", pasaulinį finansų kilimą, Žaliųjų judėjimo atsiradimą, judėjimo intensyvėjimą bei baimę dėl pasaulinio susiskaidymo.

binėje derybų teorijoje. Lemiamą impulsą jam davė tokie toliaregiai Komisijos pareigūnai kaip Etienne'as Davignon'as, Jacquesas Delors'as bei Arthuras Cockfieldas, kurie technokratinį voliuntarizmą, būdingą frankofoniškiesiems politikams (Delors'ui ir Davignon'ui), sujungė su pragmatizmu, būdingu Anglijos politikams (Cockfieldui). Atrodo, toks požiūris visiems labai patiko. Kaip matėme pirmame skyriuje, Cockfieldas buvo tvirtai įsitikinęs, jog stipri entreprenerystės dvasia bus reformos pagrindas: „Jei Komisija yra neveiksminga, kaip tragiškai atsitiko vadovaujant Thornui, Bendrija nyksta. Jei turime pajėgų ir įžvalgų Prezidentą, kaip Jacquesas Delors'as, kurį remia stipri ir veiksminga Komisija, Bendrija daro pažangą"[5]. Daugelio žymių mokslininkų požiūris toks pat[6]. Viršvalstybinius pareigūnus, kaip toliau aptariama, rėmė įžvalgūs verslininkai, prekiaujantys tarptautinėje arenoje, kurie, laikydamiesi rinkos liberalizavimo idėjos, įtikino ar pergudravo prieštaraujančius valstybių vadovus[7].

Buvo siūlomas ir alternatyvus požiūris, pagrįstas valstybių ekonominių prioritetų susiliejimu, taip pat derybomis tarp valstybių vyriausybių bei nauju tarptautinių institucijų modeliu, kuris būtų pagrįstas realiai įvykdomais įsipareigojimais. Tokio susiliejimo idėja, pastebėjus politikos spragas, atsirado iš struktūrinės ekonomikos tendencijų kilti ir spartesnių tarptautinės prekybos bei investicijų tempų, taip pat gausesnės tarptautinių bendrovių produkcijos. Po Prancūzijos ekonominės politikos perversmo 1983 m. bendrosios rinkos reforma iškilo kaip vienintelė Europos integracijos sąlyga. Suvestinis Europos aktas apėmė priemonių, reikalingų verslui liberalizuoti, rinkinį, kuris buvo plačiai vertinamas kaip neišvengiamas ir kuris apskritai buvo jau vienašališkai ar dvišališkai įgyvendintas. Valstybių vadovai taip

[5] Lord Cockfield, *The European Union: Creating the Single Market* (London, 1994), 111. Dar žr.: Ross, *Jacques*; Sandholtz and Zysman, „1992". Delors'o vertinimas, kaip matysime, daug labiau apgalvotas.

[6] Nesvarbu, kad tik kai kurie mokslininkai pabrėžia kraštutinį požiūrį, jog viršvalstybinė entreprenerystė buvo „esminė" sąlyga – nors ir pareiškimas, jog prioritetai dažniausiai būna puikiai valdomi, suka į tą pusę, – vis dėlto dauguma palaiko požiūrį, jog tai buvo „būtina" sąlyga. Dar žr.: Sandholtz and Zysman, „1992"; Ross, *Jacques*; Neill Nugent, „The Leadership Capacity of the European Commission", *Journal of European Public Policy* 2:4 (December 1995), 603–623, 1995; Geoffrey Garrett and Barry Weingast, „Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* (Ithaca, 1993), 173–206; Daniel Wincott, „Liberal Intergovernmentalism and Integration: Towards an Everyday Critique", *Journal of Common Market Studies* 33:4 (December 1995).

[7] Maria Green Cowles, „The Politics of Big Bussiness in the European Community: Setting the Agenda for a New Europe", diss., American University, 1994.

pat vadovavosi ir geopolitine ideologija, tačiau ekonominiai interesai liko svarbiausi ta prasme, kad nei vienos stambios valstybės vyriausybė – net ir Vokietijos – vardan ideologiškai svarbios integracijos nenorėjo aukoti svarbiausių ekonominių interesų.

Tačiau vyriausieji valstybių vadovai – Helmutas Kohlis, François Mitterrand'as ir Margaret Thatcher – toli gražu neskleidė ir patys nesižavėjo protingomis viršvalstybinių entreprenerių išvadomis. Jie kritiškai vertino jų nurodymus ir savo nuožiūra keisdami savo valstybių įstatymus siekė pašalinti sutarčių kliūtis. Vyriausybių atstovai inicijavo daugumą siūlymų, vykdė ir tarpininkavo deryboms ir organizavo savo šalių paramą. Faktiškai vienašalės, dvišalės ir ne EB daugiašalės iniciatyvos jau buvo vykdomos tuo metu, kai EB pirmą kartą pasiūlė priimti Suvestinį aktą. Tačiau tokių Komisijos pareigūnų kaip Delors'o, daugumos Europos parlamentarų ir žymiausių tarptautinės rinkos verslininkų prioritetai buvo šiek tiek kitoki. Į Aktą jie žiūrėjo kaip į antraeilį pasiekimą, kuris būtų priimtinas nepavykus pirmajam. Nuo Komisijos narių bei europarlamentarų veiksmų priklausė ir derybų efektyvumas, ir vidaus rinkos pelno didėjimas, konkrečių pasiūlymų formulavimas ir verslo paramos organizavimas – t. y. darbai, jau atlikti iki Delors'o ir Cockfieldo.

Svarbiausios institucinės reformos – išplėstas KDB ir naujas požiūris į ne muitų kliūčių pašalinimą – buvo sukurtos turint galvoje įsipareigojimų patikimumą ir priimtų sprendimų veiksmingumą. Jas kuriant, buvo prisiminta nepatenkinama patirtis, įgyta 8-ojo dešimtmečio derinimo derybų metu. Tik tose sferose, kur pasekmes buvo sunku numatyti, labai padidėjo Parlamento galios, valstybinėms pozicijoms įtaką taip pat turėjo ideologiniai veiksniai – proeuropietiški sentimentai ir požiūris į šalies parlamento galią. Beveik nėra įrodymų, kad renkantis institucijas, buvo iškilęs centralizuotų, technokratinių sprendimų poreikis; be jokios abejonės, „nauju požiūriu" buvo formuojama įžvalgi decentralizuota politika.

NACIONALINIAI INTERESAI IR SUVESTINIS EUROPOS AKTAS

Po 1983 m. Vokietijos, Britanijos ir Prancūzijos valstybiniai prioritetai sutapo su bendrosios rinkos liberalizavimui teikiama parama. Britanija tapo stipriausia jos rėmėja, po jos sekė Vokietija ir Prancūzija. Dėl kitos sferos – didesnio formalaus KDB taikymo – Prancūzija ir Vokietija susitarė, o Britanija susilaikė. Dėl visų kitų esminių sričių, taip pat ir dėl pramonės politikos, žemės ūkio subsidijų, pinigų sąjungos, užsienio ir gynybos bendradarbiavimo klausimų, ir dėl pačios institucijų reformos nesusitarė nė viena vyriausy-

bė. Kas gali paaiškinti, kodėl valstybės pasirinko būtent tokius, o ne kitokius prioritetus?

Mano nuomone, valstybių prioritetai pirmiausia atspindėjo ekonominius interesus, o ypač besiplečiančią pasaulinę bei regioninę prekybą ir investicijas, kurios pablogino tarptautinės konkurencijos situaciją. 7-ajame dešimtmetyje dauguma Europoje įsteigtų transnacionalinių įmonių priklausė Jungtinėms Valstijoms ir Britanijai, o 9-ajame dešimtmetyje dauguma tarptautinių kompanijų jau buvo įsikūrusios Europos žemyne. Per šį dešimtmetį padidėjo tarptautinio kapitalo judėjimas tiesioginių užsienio investicijų (TUI) ir kreditavimo forma. Nuo 8-ojo dešimtmečio vidurio tiesioginės užsienio investicijos sparčiai augo sklisdamos iš kitų Europos šalių, kurios bendrąjį vidaus kapitalą padidino nuo 25 proc. iki 40 proc. Daugiau kaip 50 proc. šių investicijų pasiekė Prancūziją, Ispaniją, Italiją, Portugaliją ir Belgiją. Taip pat didėjo Europos valstybių vidaus pramonės prekybos pajamos: Graikijoje ir Portugalijoje šios pajamos sudarė 30–40 proc. prekybos apimties; Danijoje, Ispanijoje, Italijoje ir Airijoje – apie 60 proc., o kitose šalyse – 75–85 proc. Toks prekybos bumas buvo būdingas ne vien Europai. Labiau negu bet kada anksčiau Europos įmonių dėmesys krypo į pasaulinį, o ne tik į regioninį konkurencingumą. 1980–1990 m. vidinio Europos eksporto sunaudojimo procentas išaugo nuo 19 proc. iki 25 proc., o trečiųjų šalių eksportas augo dar greičiau: nuo 14 proc. iki 19 proc. Susiliejimai ir įgijiniai išaugo nuo 9 milijardų JAV dolerių 1986 m. iki 52 milijardų JAV dolerių 1989 m., o transatlantiniai įnašai augo dar greičiau[8].

1986–1988 m. pramonės apklausos parodė, jog dauguma visų apklaustųjų šalių verslininkų rėmė Suvestinį Europos aktą, skatinantį pasaulinį įmonių konkurencingumą. Daugiau kaip 90 proc. įtakingiausių Europos korporacijų nurodė, jog europinės rinkos fragmentacija yra svarbus veiksnys, slopinantis tokį konkurencingumą. Tik darbo rinkos nelankstumas lenkė šį veiksnį. Britai fragmentaciją pripažino kaip patį svarbiausią konkurencijos slopinimo

[8] Jean Savary, *French Multinationals* (Geneva, 1984); Maria Green Cowles, „The Rise of the European Multinational", *International Economic Insights* 4 (July/August 1993), 15–18; Cowles, *Politics*, chaps. 1–2; Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* (Washington, D. C., 1996), 58–59; André Sapir, „Regional Integration in Europe", *Economic Journal*, November 1996; Sapir, „Regionalism and the New Theory of International Trade: Do the Bells Toll for the GATT?" *The World Economy* 16 (July 1993), 423–438. Regioninis visos Europos eksportas nuo 40 proc. 1970 m. padidėjo iki 55 proc. 1995 m., tačiau liko pastovus ir kilo iki 60 proc. 9-ojo dešimtmečio antroje pusėje. Tačiau tokį pakilimą skatino visų pirma žemės ūkio prekybos plėtra. Augusto de la Torre and Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, IMF Occasional Paper no. 93 (Washington, D. C., February, 1992).

faktorių. Gauti statistiniai rezultatai atspindi verslininkų požiūrį į ekonomiką: tik 1 proc. pabrėžė politinio vieningumo reikšmę, o ne gaunamo pelno vertę. Apie 60 proc. administratorių ir savininkų nurodė, jog bendroji rinka pagerintų jų įmonių darbą, 65 proc. – jog pagausėtų eksporto, 80 proc. nurodė, jog bendroje Europos rinkoje atsiskleistų daugiau galimybių plėsti verslą ir tik 50 proc. pažymėjo, jog pagerėtų „darbas nacionaliniu mastu". Paslaugų teikėjai pabrėžė konkurenciją tarp užsienio ne EEB narių įmonių Europos rinkoje; 15 proc. nurodė, jog svarbiausias SEA tikslas būtų viso pasaulio kompanijų konkurencija trečiųjų šalių rinkoje[9].

Šios struktūrinės ekonomikos sąlygos paskatino gausią verslo paramą, kurios pradininkai buvo tarptautinės bendrovės, skyrusios didžiausią dėmesį bendrosios rinkos liberalizavimui trijose svarbiausiose šalyse. Labiausiai rinkos liberalizavimą rėmė nepaprastai įtakingos tarptautinės Britanijos firmos; šiek tiek silpnesnę paramą rodė vokiečiai, turintys stiprius eksportuotojus ir augančią tarptautinio verslo grupę. Tik Prancūzijoje parama nebuvo vieninga, nors dauguma suprato, jog nors liberalizavimas ir skausmingas, bet norint užtikrinti konkurencingumą ateityje, jis vis dėlto būtinas.

Britanija: „Mes tikėjome Europos be sienų idėja..."

Britai nuo pat pradžių entuziastingai palaikė liberalizavimą, kuris sutapo su nuolatiniais Britanijos pramonės reikalavimais, su britų paslaugų teikėjų konkurencingumu bei Thatcher pasekėjų ideologija. Apie 1985 m. Britanija jau buvo įgyvendinusi daugumą Baltojoje knygoje numatytų reformų. Buvo panaikinta paslaugų sferos valstybės kontrolė, supaprastintas muitinių darbas, įvykdyta kapitalo liberalizavimo reforma, už kurią ne kartą pasisakė visa Europos Bendrija. Thatcher abejojo tik dėl institucijų, nes norėjo išvengti

[9] Neil Fligstein and Peter Brantley, *The 1992 Single Market Program and the Interests of Business*, Center for German and European Studies Working Paper 1.27 (Berkeley, 1994); Booz-Allen &Hamilton / Wall Street Journal Survey Results, European Panel of Chief Executives, „1992 Harmonization", „Europe's Fragmented Markets", „Company Restructing", n. d. (1986–1988); IFO Institut für Wirtschaftsforschung, „An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness in Problem Regions" (Munich, 1989). Fligsteinas ir Bentley suprato, jog parama nesutampa su kapitalo intensyvumu ar pajėgumo priemonėmis (nors ir griežtomis) išnaudoti didėjančią grąžą, o bendras kvadratas visose įmonėse buvo palyginti mažas – nuo 0,15 iki 0,25. Eksporto sektoriai Italijoje buvo tekstilės, audinių ir drabužių pramonė; Vokietijoje – tekstilės, metalo bei mechanikos inžinerija, kompiuteriai, automobiliai bei tiksliųjų prietaisų inžinerija; Prancūzijoje – kompiuteriai ir automobiliai. Tačiau IFO pranešė, jog lauktas pelnas atitiko įmonės apyvartos dydį, eksportą bei aktyvumą investicijų ir verslo paslaugų sektoriuose.

oficialių Sutarties pakeitimų – iš dalies dėl ideologinių sumetimų, o iš dalies nuogąstaudama, jog nebaigtos derybos sudarys sąlygas nekontroliuojamai naudoti KDB reguliuojant socialinę bei aplinkos sferas. Britanija taip pat rėmė, ko gero, vien dėl taktinių sumetimų, nuosaikią politinio bendradarbiavimo plėtrą. Kaip galima paaiškinti tokių prioritetų pasirinkimą?

Geopolitiniai interesai ir ideologija: įsišaknijęs prietaras „prieš federalizmą"

Išskyrus diskusijas apie politinį bendradarbiavimą bei institucijas, regis, jokios objektyvios geopolitinės priežastys negalėjo nulemti Britanijos nuostatos SEA atžvilgiu. Britanija nerodė iniciatyvos, jog siekia įtakos Europoje valdant išorinį saugumą ar reaguojant į grėsmę saugumui. Tokių pareiškimų 9-ajame dešimtmetyje Britanijos komentaruose dėl Europos beveik nėra. Britanijos vyriausybė palaikė Europos politinio bendradarbiavimo stiprinimą, tačiau tik tuo atveju, jei nebus duoti įgaliojimai nepriklausomai biurokratijai. Bendradarbiavimas užsienio politikoje buvo patogus valstybių bendravimo būdas, kur tradiciškai profesionali Britanijos užsienio reikalų ministerija užėmė garbingą aukštą vietą[10].

Geopolitinių motyvų įtaką Britanijos politikai pirmiausia rodė premjerės ideologinės pažiūros. Thatcher, kaip išsiaiškinome ketvirtame skyriuje, buvo mirtinas federalizmo priešas. Jos priešiškumas Užsienio reikalų ministerijai buvo visiems žinomas, ji buvo visai nenaudinga įgyvendinant tradicinę britų svajonę „būti Europos širdimi". Taip pat Britanijos premjerė nesitikėjo nieko gero iš viršvalstybinių institucijų stiprinimo, nerėmė EB plėtros tokiose sferose kaip netiesioginis apmokestinimas ir socialinių įstatymų leidyba, tiesiogiai nesusijusių su prekyba. Kaip dauguma Britanijos konservatorių, ji kur kas labiau linko prie tarpatlantinės politikos negu prie Europos integracijos regioninio saugumo bei užsienio politikos; tarpatlantinės sutartys taip pat garantavo Britanijai neribotą įtaką. Ji nuosekliai laikėsi opozicijos formaliai keičiant Tarybos procedūras – turbūt todėl, kad antifederalizmas apskritai būdingas Britanijos politinei kultūrai – nors ir suprato poreikį tolti nuo vienbalsio sprendimų priėmimo norint iš tikrųjų įgyvendinti bendrosios rinkos reformą. Dėl šios priežasties Britanijos vyriausybė siekė stiprinti Europos Teismą. Vadinasi, Thatcher vyriausybė *neoficialiai* skatino KDB, tačiau prieštaravo bet kokiems Sutarties pakeitimams, kurie galėjo pakenkti suverenitetui, pripažintam Liuksemburgo kompromise[11].

[10] Interviu su Britanijos užsienio reikalų ministru, 1992.
[11] Margaret Thatcher, *The Path to Power* (London, 1995), 470–472.

5.1. lentelė. **Suvestinis Europos aktas, 1981–1988: prioritetai ir rezultatai**

Klausimai	Britanija	Vokietija	Prancūzija	Komisija	Rezultatai
Vidaus rinka	Aktyviai remia liberalizaciją nuo 8-ojo dešimtmečio pabaigos, ypač paslaugų srityje.	Remia sienų kontrolės liberalizaciją, pramonės standartus, vyriausybės pirkimus bei pramonės subsidijas. Stipriai remia kai kurių aukštų vidaus standartų apsaugą aplinkosaugos srityje ir kitur.	Aktyviai remia pramonės ir maisto perdirbimo standartus ir palaiko bendrą finansų sferos sureguliavimą bei sienų kontrolės panaikinimą.	Palaiko automatinį savitarpišką pripažinimą be ankstesnio derinimo ar apsaugos, subalansuotos socialinei politikai. Delors'as iš pradžių vertino šį prioritetą neigiamai.	KDB įtrauktas į 100 straipsnį, tačiau su apsauga (100A4 str.) ir kartais išankstiniu derinimu. Jokios ryškesnės socialinės politikos.
BŽŪP ir biudžetas	Remia BŽŪP pašalinimą, siekia sumažinti grynąsias įmokas nuolaidomis ir apkarpyti EB eksporto subsidijas.	Remia kainų kilimą ar palaikymą bei PKS ir EB eksporto subsidijų apkarpymą ir Vokietijos fiskalinio įnašo stabilizavimą. Palaiko greitą Pirėnų pusiasalio šalių priėmimą.	Palaiko nuoseklų kainų kilimą, dideles eksporto subsidijas, PKS pašalinimą, jokio Prancūzijos grynojo įnašo padidinimo ir ilgą pereinamąjį laikotarpį Pirėnų pusiasalio šalims.	Palaiko didelį kainų mažinimą, nuosaikias Britanijos nuolaidas, greitą Pirėnų šalių priėmimą, PKS pašalinimą.	Jokių didesnių BŽŪP reformų. Kainos toliau kyla. Nuosaikus pieno produktų kainų mažinimo padengimas daliniais mokesčiais ir kitų kainų pakėlimu. Didelės britų nuolaidos. PKS reformuojamos, tačiau lieka svarbios. Ilgas pereinamasis laikotarpis daugeliui Pirėnų pusiasalio šalių produktų.
Pramonės politika	Remia minimalią, decentralizuotą tyrimų ir plėtros programą griežtu *juste retour* pagrindu.	Remia minimalią decentralizuotą tyrimų ir plėtros programą griežtu *juste retour* pagrindu.	Palaiko išplėstą programą su EB finansavimu.	Prancūzijos pozicija.	Minimali, decentralizuota, *juste retour* tyrimų ir plėtros programa.
Pinigų politika	Priešinasi dalyvavimui VKM nepaisant didėjančios vidaus paramos.	Priešinasi stiprinimui iki kapitalo liberalizavimo ir ekonominio susiliejimo.	Labai aktyviai remia simetrišką bendradarbiavimą pinigų politikoje.	Prancūzijos pozicija.	Trumpas retorinis įsipareigojimas svarstyti ateityje.

Užsienio politika	Priešinasi bet kokiam oficialiam stiprinimui, ypač gynybos srityje.	Remia glaudesnį bendradarbiavimą NATO sudėtyje.	Remia oficialų bendradarbiavimą, net jei tam prieštarautų NATO.	Remia bet kokį stiprinimą.	Jokių veiksmų.
Institucijos	Labai prieštarauja KDB plėtrai ar EP galių didinimui, tačiau renkasi kompromisą dėl vidaus rinkos.	Labai remia išplėstas EP galias ir KDB plėtrą apribotose sferose.	Prieštarauja EP galių plėtimui ir remia ribotą KDB.	Remia centralizaciją ir KDB valdyboje; nuosaikiai remia EP galias.	KDB str. Nr. 100 ir keliose kitose srityse. Neoficialiai pripažįsta savitarpišką pripažinimą ir „naują požiūrį". Nuosaikus EP galių didinimas.

Ekonominis interesas: „autentiška Bendroji rinka"

Kaip jau pastebėjome, Britų pramonės konfederacija (CBI) ir kitos Britanijos verslo grupės teikė ilgalaikę paramą prekybos liberalizavimui Europoje. Iš Konfederacijos laikysenos galima suprasti, jog dauguma jos narių – tarptautinio verslo atstovai, tikintys unikalia vidinės rinkos sistema ir skatinantys įmones reikšti savo požiūrį nepriklausomai nuo sektoriaus požiūrio. 8-ojo dešimtmečio viduryje CBI jau buvo pradėjusi įgyvendinti EB standartus, viešųjų pirkimų reformą ir šalinti ne muitų kliūtis. 1977 m. Konfederacija į sąrašą įtraukė tyrimo ir plėtros programą. Tačiau diferencinis ir difuzinis ne muitų kliūčių poveikis sektoriams neleido Konfederacijai susitarti ir pateikti nuoseklų bendrosios rinkos siūlymą[12].

Galiausiai 1980 m. kovą Konfederacija kartu su Prekybos ir pramonės departamentu priėmė oficialią viešą poziciją. Bendrame pareiškime su Direktorių institutu CBI išreiškė savo nuostatą vengti europinės konkurencijos su Ramiojo vandenyno pakrančių šalimis ir kvietė kartu kurti „autentišką bendrąją rinką" liberalizuojant prekybą, paslaugų bei transporto sferą, supaprastinant Bendrosios rinkos gyvavimo sąlygas ir šalinant ne muitų kliūtis. Daugumos balsavimas, Konfederacijos nuomone, turėtų būti taikomas pagal sutartyje numatytas sąlygas, sulaikant veto teisę tik tuo atveju, kai sprendžiami

[12] Keith Middlemas, ed., *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union, 1973 – 1995* (New York, 1995), 715n; Cowles, *Politics*, 133–139. CBI nepriklausė sektorinės asociacijos, kurios svarbiausiais – eksporto – klausimais neturėjo griežtos nuomonės.

„aiškiai apibrėžti vidinės rinkos" klausimai. 1983 m. Direktorių institutas pasiūlė užbaigti EB bendrosios rinkos kūrimą per penkerius metus. Beveik tuo pačiu metu CBI pareiškė, jog „vidinės rinkos suvienijimas (...) turi būti svarbiausias politikos tikslas", tuo tarpu visi Europą dalijantys į kelias dalis siūlymai turi būti atmetami. Konfederacija šiuo klausimu siūlė pasinaudoti KDB bent jau ten, „kur leidžia sutartis"[13]. Kai kuriais atvejais, kaip, pavyzdžiui, bendrovių susiliejimo apribojimas, verslas atsiduria keblioje situacijoje ir, kaip mano kai kurie analitikai, „tokiu atveju vyriausybės liberalus šališkumas [būtų] lemiamas"[14]. Nors Britanijos pramonė nedalyvavo didelėse 1992 m. kampanijose ir neteikė nuolatinių konsultacijų, britų vadovybė, regis, išmanė ir rėmė verslo interesus. Verslo partneriai šiek tiek mažiau palaikė radikalesnius federalinius sprendimus; tačiau verslo grupės nesirengė Europos Parlamento sutarties projektą padaryti svarbiausiu klausimu ar dėl jo spausti vyriausybę[15].

Verslo atstovai ypač rėmė paslaugų sferos liberalizavimą. Londonas jau seniai buvo svarbus Europos tarptautinių finansinių ir transporto tarnybų centras, o bankai bei draudimo kompanijos, turinčios Londono Sityje savo atstovybes, darė stiprią įtaką britų užsienio ekonomikos politikai. Londone įkurtos dukterinės kompanijos ir įmonės 7-ajame bei 8-ajame dešimtmečiuose pateko į rinkų su europine valiuta suklestėjimo sūkurį. Britų finansų tarnybos per vietos reformų dešimtmetį (kuris vadinamas Didžiuoju sprogimu ar Sičio revoliucija) nuo 1979 m. priimto Bankų įstatymo iki 1988 m. priimto Finansų tarnybų akto padarė tai, ką EB tik pradėjo, 1988 m. priėmusi lemiamą Antrąją bankų direktyvą. Visos reformos turėjo skatinti kainų konkurenciją, ypač vidaus rinkose, ir paveikti, bent jau iš pradžių, vyriausybę atidžiau išduoti licencijas ir prižiūrėti neoficialiai valdomą kartelinį sektorių. Šis sprendimas buvo padarytas tada, kai Anglijos bankas ėmė rengtis reformoms ir daryti tai, anot vieno žinomo komentatoriaus, „suvokus, jog reforma reikalinga norint išsaugoti pokarinę Londono, kaip tarptautinio finansų pasaulio centro, poziciją, kurią reikia formuoti pagal Amerikos institucijų pavyzdį"[16].

[13] David Edward, Robert McAllister and Robert Lane, „The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the United Kingdom", in Roland Bieber, Jean-Paul Jacqué and Joseph H. H. Weiler, eds., *An Ever Closer Union?* (Brussels, 1985), 295ff.

[14] Stephen Woolcock, Michael Hodges, and Kristin Schreiber, *Britain, Germany and 1992: The Limits of Deregulation* (London, 1991), 100.

[15] Ibid., 109–110; Bieber, Jacqué, and Weiler, *Ever*, 295–299.

[16] Michael Moran, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan* (London, 1991), 72–78, 85–87, taip pat 124–126, 132–134. Didelės tarptautinės kompanijos rėmė liberalizavimą, o mažos vietinės įmonės pritarė valdymui. Tai paskatino vyriau-

Vienašalio liberalizavimo bei sektorių konkurencijos rezultatas buvo stipri verslo parama liberalizuojant Europos paslaugų rinką, ypač bankų sistemą, draudimo ir vertybinių popierių prekybą, taip pat transporto sritį. Nuo tada, kai Britanijos (taip pat ir Liuksemburgo) finansų sistema tapo pripažinta tarptautine lydere, o šalies BVP buvo dvigubai didesnis negu bet kurioje kitoje Europos šalyje, Britanija ypač stengėsi dereguliuoti finansų sistemą. Valiutų kontrolės nutraukimas 1979 m. suteikė Britanijos institucijų investuotojams galimybę perkelti savo indėlius į užsienį ir padidinti konkurenciją tarp vidaus paslaugų teikėjų. Dar prieš kapitalo liberalizavimą britų investuotojai skyrė didesnę BNP dalį užsienio investicijoms negu jų kolegos bet kurioje kitoje stambioje kapitalo šalyje. Thatcher vyriausybė taip pat pradėjo telekomo paslaugų liberalizavimą 1981 m. pasirašiusi Telekomunikacijų aktą, o po trejų metų, sekdama Jungtinių Valstijų pavyzdžiu, legalizavo konkurenciją fiksuotojo telefono ryšio paslaugų sferoje. Thatcher ragino ir toliau tęsti dereguliavimo procesą tarptautinių oro linijų srityje. Vyriausybė pasirengė privatizuoti komunalinių paslaugų įmones ir įvesti konkurenciją viešųjų kapitalo prekių pirkimų, taip pat transporto, energetikos ir ginklavimosi sistemose[17].

Priešingai, Britanijos žemės ūkio interesai nuo 8-ojo dešimtmečio beveik nepakito. Mažas, efektyvus žemės ūkio sektorius, sukoncentruotas tokiose srityse kaip avininkystė, nesubsidijuojamas iš BŽŪP, Britanijai beveik nedavė naudos iš žemės ūkio programų, kurios sudarė 70 proc. EB biudžeto. Todėl Britanija tapo didžiausia pagal vienam gyventojui tenkančias grynąsias įmokas į Bendrijos biudžetą. Lygiateisės sutarties siekis buvo nuolatinis britų vyriausybės tikslas 8-ąjį ir 9-ąjį dešimtmečius.

---

sybę veikti neatsižvelgiant į tai, o tikint, jog svarbiausia pramonės jungtis parems liberalią politiką. David Marsh, and G. Lockley, „Capital: The Neglected Face of Power?" in Marsh, ed., *Pressure Groups: Interest Groups in Britain* (London, 1983), 43. Dar žr.: Stephen Blank, „Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation", in Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison, Wisc., 1978), 89–137.

[17] Dauguma greitai pasiektus tikslus suvokė kaip menkus, ypač po to, kai tapo aiškios nuostatų detalės, užfiksuotos SEA. JK finansinių paslaugų pramonės apžvalgoje, atliktoje 1989 m., paslaugų teikėjai teigė, jog Europos didmeninė finansinių produktų rinka jau buvo gerokai liberalizuota per privačią veiklą. Mažmeninė rinka, apribota buvusių vartotojų ištikimybės ir valstybės šeimininkės draudimų tokiai verslo praktikai kaip reklamos ir finansavimo kompozicija, būtų pasikeitusi, tačiau tik lėtai. Woolcock et al., *Britain*, 78–79, 84–85; Loukas Tsoukalis, *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, 2d ed. (New York, 1993), 112; Moran, *Politics*, 11–12; Marsh and Locksley, „Capital", 38; Sir Geoffrey Howe, „The 364 Economists: Ten Years On", lecture at the Annual Meeting of IFS (20 May 1991), 95–97; Heather D. Gibson, *The Eurocurrency Markets: Domestic Financial Policy and International Instability* (New York, 1989), 84–97.

Vidaus sprendimas: Britanija yra „entuziastė"

Pagal vyraujančius požymius galime neabejodami teigti, jog Thatcher Europos politika pirmiausia buvo pagrįsta ekonominiais interesais. Tai buvo vidaus valdymo reformų tąsa[18]. Geopolitinė ideologija darė įtaką sprendžiant tik antraeilius klausimus. Britų vyriausybė „entuziastingai" palaikė Lordo Cockfieldo Baltąją knygą, parašytą 1985 m., kuri, pasak vieno komentatoriaus, „numatė iš esmės Thatcher pasekėjų 'dereguliavimo' darbotvarkę ir 'palaikė konkurencingumą' visoje EB"[19]. Baltoji knyga atspindėjo Thatcher požiūrį į pramonės privatizavimą, šalinant užsienio bendrovių susiliejimo kliūtis, skelbiant viešuosius konkursus, mažinant valdymo kontrolę, įvedant konkurenciją tarp alternatyvių visuomeninių paslaugų teikėjų ir finansinių paslaugų tiekimo dereguliavimą[20]. Britų reikalavimai išlaikyti vienbalsiškumą buvo patenkinti tokiose ypatingose tik britų ekonomikai būdingose srityse kaip sienų kontrolė arba kai kuriose Thatcher pasekėjų jautriose vietose, tokiose kaip smulkaus verslo valdymas ir fiskalinis derinimas. Kaip vėliau pastebėjo Geoffrey Howe: „Mes patikėjome idėja, jog Europa gali sugriauti sienas (...) ir pagaliau (...) beveik įgyvendinome tą tikslą"[21]. Priešingai, Leiboristų partija bei TUC *ir toliau* palaikė stipresnę EB pramonės bei socialinę politiką, kaip ir vienbalsiškumą balsuojant, tačiau skeptiškai žiūrėjo į SEA[22].

Britų politika nuolat siekė išorinio ekonominio liberalizavimo beveik nekreipdama dėmesio į Europos integraciją. Thatcher iš anksto numatė daugumą jos nuostatų. Dar 1981 ir 1982 m. jos vadovaujama vyriausybė kvietė dereguliuoti paneuropines telekomunikacijas bei transporto sistemą, viešai žadėjo sumažinti Europos skrydžių kainas ir siūlė, jog visoje Europoje būtų

[18] Dėl Thatcher reformos Britaniją kai kuriose srityse užsienio vyriausybės galėjo išnaudoti lengviau. Pavyzdžiui, Britanijos ekonomika jau seniai buvo atviresnė užsienio bendrovių susijungimui negu jos kaimynių. Liberali Thatcher politika reiškė, jog „priėjimas prie Britanijos rinkos vis tiek buvo suteiktas vienašališkai, taigi Britanijos entrepreneriai galėjo siekti tokio pat priėjimo prie likusios EB rinkos" ne tik finansų sektoriuje, bet ir pramonės sektoriuje bei dereguliuotose komunalinėse įmonėse. Tarp EB narių „tik Britanijos rinka [buvo] tikrai atvira bendrai kontrolei". Woolcock et al., *Britain*, 99–100, 94–99.

[19] Robert Skidelsky, „Britain: Mrs. Thatcher's Revolution", in David Calleo and Claudia Morgenstern, eds., *Recasting Europe's Economies: National Strategies in the 1980s* (Lanham, Md., 1990), 128.

[20] Woolcock et al., *Britain*, 97–99.

[21] Sir Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (London, 1994), 456–7. Howe prideda: „Europa, kuri buvo be sienų prekėms, paslaugoms ir kapitalui, bet ne (kriminaliniams nusikaltėliams ar ne europiečiams) žmonėms ir (nepavojingiems ar infekuotiems) gyvūnams bei augalams".

[22] Edward, McAllister, and Lane, „Draft", 295–299.

panaikintos ne muitų kliūtys visų pirma paslaugų srityje[23]. Britanijos vyriausybė 1983 m. rugsėjį pasirašytame memorandume propagavo liberalizmą finansinių paslaugų (ypač draudimo) bei transporto (ypač oro transporto) srityse, sienų kontrolės supaprastinimą, profesinių kvalifikacijų savitarpišką pripažinimą, taip pat jungtinę politiką, skatinančią Europos aukštųjų technologijų pramonę, bei ne muitų kliūčių pašalinimą standartizuojant visą Europą. Britanijos vyriausybė siūlė taikyti „vieno paso" sistemą finansinėms paslaugoms, kurioje įmonė, įsikūrusi bet kurioje narėje valstybėje, galėtų teikti paslaugas visoje Bendrijoje. 1984 m. birželį britai pradėjo reformą vienašališkai supaprastindami muitinės procedūras. Remdama bankų reformą ir panaikindama valiutos kontrolę, Britanija tvirtai perėjo į Vokietijos ir Beniliukso šalių pusę, kurios jau anksčiau pašalino kapitalo kontrolę[24].

Geopolitiniai interesai ir ideologija buvo ne tokie reikšmingi. Tradicinis britų geopolitinis požiūris („būti Europos centre") nedarė įtakos Thatcher pažiūroms. Ji taip pat neleido ideologinei Europos opozicijai daryti įtakos pagrindinei Britanijos politinei krypčiai. SEA derybų metu vienam savo artimiausių patarėjų Europos klausimais ji prisipažino, jog nebūdama premjere, labiau palaikytų antieuropinę liniją, tačiau tada ją varžė parlamento partijų ir verslininkų požiūris. Tas pats patarėjas prisimena, jog jis patarė spręsti tik atsižvelgiant į Britanijos ekonomikos interesus ir jog toks patarimas buvo neginčijamai priimtas. (Thatcher ekonominių interesų suvokimas atspindėjo jos asmeninį ekonominį liberalizmą.) Vyriausybė dažnai konsultavosi su verslininkais. Keli Whitehallo pareigūnai apžvelgė visus Baltosios knygos, sukurtos buvusio Thatcher kolegos Cockfieldo, pasiūlymus; bendra išvada buvo tokia, jog ši knyga iš esmės negali pakenkti Britanijos ekonominiams interesams. Thatcher išstudijavo visą SEA tekstą, išanalizavo kiekvieną skirsnį ir buvo pasirengusi ginčytis dėl konkrečių punktų ar reikalauti ypatingų pakeitimų viršūnių susitikimuose[25].

[23] Konservatorių vyriausybė agitavo dereguliuoti EB Britanijos pirmininkavimo laikotarpiu 1981 m. United Kingdom, House of Lords, *Debate on ECC 17th Report: Internal Market* (1982–1983), 427; House of Lords, *Report of the European Communities Committee: Internal Market* (1981–1982), H. L. 204; Roger Morgan, „Vereinigtes Königreich", in W. Weidenfeld and W. Wessels, eds., *Jahrbuch der europäischen* Integration (Bonn, annual), 1982 (p. 462), 1983 (p. 367), and 1984 (p. 388).

[24] *European Report*, 21 September 1981; Woolcock et al., *Britain*, 78–79, 84–85; Louis W. Pauly, *Opening Financial Markets: Banking Politics on the Pacific Rim* (Ithaca, 1988), 174.

[25] Interviu su buvusiu Britanijos premjerės vyriausiuoju patarėju Europos klausimais 1997 m. Britanijos politika taip pat buvo labiau koordinuojama iš centro negu daugumoje šalių; keturiolikos Whitehallo tarnybų atstovai kasdien susitikdavo pirmininkaujant vyriausybės atstovui. Mark A. Blythe, „Internal Market Measures: Policy Coordination by the United Kingdom", in Jürgen Schwarze, ed., *Legislation for Europe 1992* (Baden-Baden, 1989), 111–113.

Geopolitinė ideologija, šiuo atveju Thatcher antifederalizmas, didžiausią įtaką darė institucijoms. Thatcher labai priešinosi formaliems sutarties pakeitimams taikant KDB ar panaikinant Liuksemburgo kompromisą iš dalies dėl ideologinių priežasčių, o iš dalies todėl, kad tada galėjo būti keičiami ir kiti klausimai, tokie kaip aplinkosaugos ir socialinė politika. Britanija labai priešinosi platesnėms Komisijos ar Parlamento funkcijoms EB įstatymų leidybos ar įgyvendinimo procese ir atmetė esminių ETT teisinių reviu masto plėtrą, tačiau neprieštaravo, kad jis būtų veiksmingesnis. Trumpai tariant, Thatcher nuolat siekė užtikrinti maksimalų liberalizavimą ribojant centralizuotą Briuselio valdžią ir vengė pasklidimo suintensyvinus valdymą ar padidinus finansinius įsipareigojimus. Thatcher taip pat prieštaravo nuostatoms stiprinti ar įforminti bendradarbiavimą pinigų srityje Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) forma. Tokią poziciją tuo laikotarpiu rėmė ekonomikos analitikai, o apie 1985 m. palaikė ir verslininkai[26].

Kitas svarbus Britanijos rūpestis nuo 1973 m. buvo EB biudžetas. Įstodama į EB, Britanija buvo priversta priimti žemės ūkio ir biudžeto politiką kaip dalį *acquis communautaire*. Britų ūkininkai, kurių buvo mažiau ir kurie buvo konkurencingesni už savo kolegas žemyne, reikalavo mažiau EB išlaidų. Pradėdama eiti pareigas, Thatcher sumanė atgauti „savo pinigus“ iš EB ir reikalavo, jog būtų sumažinti du trečdaliai pastarųjų metų Britanijos deficito, būtų nustatyti nuolatiniai žemės ūkio išlaidų apribojimai ir taip užkertamas kelias biudžeto nestabilumui ateityje.

Vakarų Vokietija: tylus liberalizmas

Labiausiai reformai Vokietijoje pritarė užsienio reikalų ministras Hansas Dietrichas Genscheris, kuriuo greitai pasekė kancleris Helmutas Kohlis, siekiantis propaguoti Europos integraciją, veiksmingesnes EB institucijas ir bendradarbiavimą užsienio politikoje siekiant realizuoti geopolitinius, ideologinius ir reformos šalininkų tikslus. Tačiau svarbiausias buvo ekonominis interesas. Nei geopolitinė ideologija, nei reformos šalininkų konkurencija neprivertė Kohlio ir Genscherio siekti politikos, kuri keltų pavojų Vokietijos ekonominiams interesams. Todėl Vokietijos vyriausybė sveikino vidaus rinkos reformą; nors ji nepropagavo konkrečių priemonių; tačiau vetavo stipresnę pinigų, tyrimų ir plėtros bei valdymo politiką. Ji atsargiai tęsė žemės ūkio reformą.

[26] Bieber et al., *Ever*, 290–291; Howe, *Conflct*, 458. Britų iniciatyvos, o labiausiai 1984 m. dvišalė anglų ir italų iniciatyva dėl nuosaikaus užsienio politikos bendradarbiavimo stiprinimo, buvo pirmasis taktinis manevras siekiant išskirti prancūzų ir vokiečių tandemą. Žr.: Malcolm Rifkind in *Hansard* (27 June 1984), Col. 988 and (21 March 1984), Col. 452.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: *Ostpolitik* ir kova dėl rinkėjų balsų

Didžiausias tolesnės integracijos šalininkas Vokietijoje buvo Laisvųjų demokratų partijos lyderis, užsienio reikalų ministras Genscheris. Jis stirpiai rėmė Europos bendradarbiavimą, ypač Rytų ir Vakarų ryšių bei užsienio politikos srityje, ir vertino jį kaip esminį *Ostpolitik* papildymą ir aktyvistinės užsienio politikos būtinybę[27]. 1980 m., vis dar vadovaujant Schmidto vyriausybei, Užsienio reikalų ministerijoje prasidėjo rimtas Europos *relance* planavimas. Svarbiausias dėmesys buvo skiriamas bendradarbiavimui užsienio politikos srityje, kaip paaiškėja iš ankstyvosios Genscherio ir Columbo iniciatyvos istorijos 1981 m.: tik spaudžiamas Italijos Genscheris įtraukė ekonominius klausimus kartu su „tolesniu EuPS vystymu". Tačiau į 9-ojo dešimtmečio viduryje pateiktus pasiūlymus dėl Europos gynybos organizavimo Vokietijos vyriausybė žiūrėjo atsargiai[28].

Vokietijos reformos šalininkai nuo 6-ojo dešimtmečio pabaigos vieningai (išskyrus „žaliuosius") palaikė Europos integraciją. Federalistines idėjas palaikė didžioji parlamento narių ir visuomenės dalis. Kai kurie pagrindiniai Vokietijos siūlymai, tokie kaip išplėstas Parlamento vaidmuo ir stipresnis užsienio politikos bendradarbiavimas, buvo nuosekliai apsvarstyti (ne tik Bundestage) ir įvertinti kaip pageidautini žingsniai į palaipsnę politinę sąjungą. Bundestagas beveik vienbalsiai balsavo už Parlamento sutarties projektą ir užėmė daug radikalesnę poziciją negu bet kuri kita nacionalinė vyriausybė[29]. Schmidtas su užsienio reikalų ministro pareigas ėjusiu Genscheriu daugiausia dėmesio skyrė pinigų politikai, tačiau 1982 m. nugalėjusi CDU koalicijos vyriausybė, vadovaujama Helmuto Kohlio, buvo palankesnė Genscherio geopolitinei darbotvarkei. Kohlis taip pat demonstravo savo proeuropietiškąsias pažiūras. Pirmas klausimas, kurį jis iškėlė 1973 m. tapęs CDU vadu, buvo Europos integracija, kurios svarbiausi tikslai: bendrosios rinkos formavimas, laisvas judėjimas kertant sienas ir kryptingi sprendimai siekiant šio tikslo. Žinoma, jis pristatė bendrosios rinkos darbotvarkę kaip atsaką ekonominei stagnacijai, tačiau savo kalbose, kaip ir Adenaueris, nuolat pristatydavo in-

[27] Retrospektyvias apžvalgas žr.: Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Berlin, 1995), 362ff.

[28] Genscher, *Erinnerungen*, 364–365; Gaddum, *Deutsche*, 243, 297; Elizabeth Z. Haywood, „The French Socialists and European Institutional Reform", *Journal of European Integration* 12 (Winter–Spring 1990), 124. Taip pat žr.: Marina Gazzo, „Introduction", in Gazzo, ed., *Towards European Union: From the „Crocodile" to the European Council in Milan* (Brussels, 1985), 2:28–29, 39–40.

[29] Bieber et al., *Ever*, 213.

tegraciją kaip būdą amžinai „Vokietijos problemai“ išspręsti. Iš pradžių, tik pradėjęs eiti pareigas, jis nekėlė Europos iniciatyvų, tačiau po kelerių metų, dar kartą paskatintas rinkimų kovoje su Genscheriu (populiariausiu Vokietijos politikos veikėju), kancleris aktyviai pasisakė už aukščiausio lygio integraciją[30].

Ekonominis interesas: „atviras ir laisvas priėjimas“

Nors Vokietijos stambaus verslo ir bankų atstovai nedarė didelės įtakos kuriant prekybos liberalizavimo pasiūlymus, kaip jų Britanijos, Beniliukso ir EB nepriklausantys kolegos, didžioji jų dauguma rėmė 1992 m. programą. Vokietijos pramonė, EB rinkoje realizuojanti daugiau kaip pusę savo eksporto, sudėtingą 8-ąjį dešimtmetį išlaikė konkurenciją ir stengėsi palaikyti prekybos liberalizavimą bei valdymo derinimą. BNP eksporto procentas buvo didesnis už kitų Europos valstybių; Vokietijos ekonomika eksporto dėka augo net 1980–1982 m. nuosmukio laikotarpiu. Priešingai negu Prancūzija, kuri liberalizavimui teikė pirmenybę nepaisant EB protekcionistinių kliūčių, Vokietija palaikė atvirumą su visu pasauliu[31]. „Atvirą ir laisvą priėjimą“ bei subsidijų slopinimą pietinėse rinkose rėksmingai rekomendavo Vokietijos viršūnių organizacijos. 1982 m. *Bundesverband der deutschen Industrie* pradėjo remti bendrosios rinkos liberalizavimo idėją, tačiau prieštaravo užsienio subsidijoms nekonkurencingoms pramonės šakoms. 1985 m. BDI pakartojo savo paramą liberalizavimui parėmusi KDB ir Baltąją knygą. Kruopščiai išanalizavus Baltąją knygą, buvo nustatyta, jog Vokietijos interesams niekas negresia. Panašaus požiūrio buvo laikomasi priimant Ispaniją ir Portugaliją. *Deutscher Industrie- und Handelstag* priėjo prie tokios pat išvados 1981 m. Sąjungos, apskritai nusiteikusios teigiamai, įvairiai žiūrėjo į eksporto lygį; sąjungos, atstovaujančios stipriems kapitalo prekių eksportuotojams, kaip *IG Metall*, buvo nustačiusios pozityviau[32].

[30] Gaddum, Europapolitik, 223–233; interviu su Kanzleramto pareigūnu; Werner Filmer and Heribert Schwan, *Helmut Kohl* (Düsseldorf, 1985), 255–257; Pierre Favier and Michel Martin-Roland, *Le décennie Mitterrand* (Paris, 1990), 2:213.

[31] F. Franzmeyer, „Mehr Gemeinsamer Markt bei verschärftem Außenshutz der EG – Die Bundesrepublik in Handelspolitischen Dilemma?“ in Rudolf Hrbek, ed., *EG-Mitgliedschaft: Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn, 1984), 71–87.

[32] BDI, *Was bringt der EG-Binnenmarkt?* 2d ed. (Cologne, 1990); BDI, *Einheitliche Europäische Akte: Auf dem Weg zum Gemeinsamen Binnenmarkt–Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken* (Cologne, April 1987); BDI, *Completion of the Single European Market: Consequences for the European Community's External Economic Relations – German Industry's*

Liberalizavimo pasiūlymai verslo srityje sukėlė įprastus konkurencijos skilimus. Kapitalo prekių gamintojai – automatų, mašinų įrankių, cheminių preparatų ir elektronikos firmų atstovai – buvo nusiteikę optimistiškai, nors kai kurie požymiai rodo, jog dauguma jų teikė mažesnius prioritetus liberalizavimui, nes, anot jų pačių, jie turės naudos nepaisant 1992 m. pokyčių. Kai kuriems nerimą kėlė auganti Japonijos konkurencija; pavyzdžiui, automobilių gamintojai būgštavo, jog draudimai importuoti mažaverčius automobilius sudarys sąlygas Japonijos įmonėms užvaldyti prabangos rinką ir taip sudaryti rimtą konkurenciją Vokietijos gamintojams. Dalis mažumos, susitelkusios tokiuose globojamuose sektoriuose kaip anglies gavyba, elektros gamyba, laivų ir lėktuvų statyba bei maisto produktų gamyba, taip pat sektoriai, priklausomi nuo viešųjų konkursų, ir produktų gamyba, priklausanti nuo detalių normų ir standartų, tokia kaip maisto perdirbimas, priešinosi liberalizavimui ir palaikė aukštas Vokietijos ne muitų kliūtis. Vienoje studijoje parodoma, jog tik septyni iš kelių šimtų Vokietijos sektorių jautė liberalizavimo grėsmę, penki iš jų priklausė maisto perdirbimo sektoriui ir gynė esamą valdymo sistemą, garantuojančią vartotojų saugumą. Vokietijos ūkininkai irgi nepatikliai žiūrėjo į bet kokį žymesnį kainų sumažinimą[33].

Paslaugų sektorius labiausiai būgštavo dėl finansų, telekomunikacijos, draudimo ir transporto, ypač vežimų sunkvežimiais, sektorių liberalizavimo,

View (Cologne, 1989); Werner Weidenfeld, *Binnenmarkt'92: Perspektiven aus deutscher Sicht* (Gütersloh, 1989), 94–95, 207–212; Christian Deubner, „The Southern Enlargement of the European Community: Opportunities and Dilemmas from a West German Point of View", *Journal of Common Market Studies* 18 (March 1980), 229–245; H. Kramer, „Bundesrepublik Deutschland", in Weidenfeld and Wessels, *Jahrbuch* 1982, 315–318; Nichttarifäre Handelhemnisse im innergemeinshaftlichen Warenverkehr (Bonn, 1981). Apie sąjungas, Andrei S. Markovits and Alexander Otto, „German Labor and Europe'92", *Comparative Politics* 24 (January 1992), 168–174, pateikia sudėtingą ideologinę sistemą, kuria buvo paremtos sąjungų gyvavimo aplinkybės. Tačiau drįstu teigti, jog jų duomenys ir pareiškimai apie „ideologijos pirmumą" nevisiškai sutampa su sąjungų apskaičiavimais (p. 178) ir ne vien todėl, kad SEA klausimai, dėl kurių sąjungos nesutarė, kaip antai tarptautinis sąjungų bendradarbiavimas, buvo sąlyginai nesvarbūs.

[33] Weidenfeld, *Binnenmarkt'92*, 207ff; Markovits and Otto, „German", 168–174; Hans-Eckart Scharrer, „The Internal Market", in Carl-Christoph Schweitzer and Detlev Karsten, eds., *The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated* (New York, 1990), 8–9; Peter Katzenstein, ed., *Industry and Politics in West Germany: Toward the Third Republic* (Ithaca, 1989), passim; Thomas R. Howell et al., eds., *Conflict among Nations: Trade Politics in the 1990s* (Boulder, Colo., 1992), 175; interviu su draudimo industrijos asociacijos direktoriumi, Bonn, 1989; Eckart Gaddum, *Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren: Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl* (Paderborn, 1994), 175; DIHT, *Competitive and Adaptation Strategies of German Companies in the Single European Market: Results of a Corporate Survey* (Bonn, 1989).

kur buvo daug mažesnių įmonių arba kur konkurenciją stabdė karteliai, blokuojamoji bendros kontrolės struktūra ir priešiškų bendrovių susiliejimo apribojimai. Vis dėlto buvo neaišku, ar liberalizavimas pagal SEA pakeis šią praktiką, taigi normali reakcija buvo labiau apatiška negu opozicinė. Trys stambūs bankai džiaugėsi finansų sferos dereguliavimu. Vertindamas Vokietijos finansinę situaciją, vienas analitikas pastebėjo: „Nė viena kita Bendrijos narė, išskyrus Britaniją, neturės didesnės naudos iš bendros EB bankų rinkos įkūrimo (...). Frankfurtas gali tapti Europos finansų sferos centru ir užleisti vietą galbūt tik Londonui". Draudimo srityje situacija buvo labiau diferencijuota[34].

Tarptautinė pinigų sistema ir kapitalo judėjimas buvo tos politikos sritys, kuriose Vokietijos vyriausybė negalėjo laisvai spręsti, kadangi jai stiprią įtaką darė, kaip jau anksčiau supratome, Bundesbankas, susivienijęs su vidaus politinėmis jėgomis prieš bet kokią pinigų integraciją be ankstesnės ekonominės konvergencijos. 1981 m. Bundesbankas pasidavė didėjančiam spaudimui ir panaikino kapitalo įplaukų kontrolę, tradiciškai taikomą draudžiant Vokietijos markę naudoti užsienyje – tai žingsnis, kurį žengti paskatino didėjanti Vokietijos bankų sistemos ir pramonės internacionalizacija[35].

Vidaus sprendimas: „palaikymas be entuziazmo"

8-ąjį ir 9-ąjį dešimtmečius Vokietijos vyriausybė nuolat palaikė prekybos liberalizavimą ir valdymo derinimą, kurie nekėlė pavojaus esamiems aukštiems Vokietijos socialinės ir aplinkos apsaugos standartams – tačiau darė tai visai neentuziastingai. Vidaus rinkos iniciatyvos buvo įtrauktos į Vokietijos pasiūlymus dėl reformos; Kohlis ir Ekonomikos ministerija 9-ojo dešimtmečio pradžioje stipriai ir įtakingai rėmė komisarą Karlą Heinzą Narjesą steigiant EB vidaus rinkos tarybą. 1983 m. rugsėjį Vokietija ESPRIT memorandume siūlė ilgą vidaus rinkos liberalizavimo priemonių sąrašą. Nors svarbiausia Genscherio motyvacija buvo geopolitika, CDU pasirodė esanti labiau suinteresuota liberalizavimu negu pasitraukianti Shmidto vyriausybė. Tačiau valdymą vis dar palaikė dauguma verslininkų. Pasak analitiko, „nors

[34] Woolcock et al., *Britain*, 88–92, taip pat 81–84, 101–106. Vokietija galėjo leisti liberalizuoti finansų sistemą, kadangi stambius bankus su dideliais indėliais ir pramonę tradiciškai siejo artimi ryšiai, sąlygojantys Vokietijos bankų ir įmonių apsaugą nuo priešiškų bendrovių susijungimo.

[35] John Goodman and Louis Pauly, „The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", *World Politics* 46 (October 1993), 50–82.

Vokietijos pareigūnai visuotinai palaikė Europos integraciją ir EB 1992-ųjų proceso eigą, tačiau jų parama dvelkė abejingumu"[36].

Vyriausybės dvilypumas atspindėjo Vokietijos valstybinį dvilypumą ekonomikos valdymo atžvilgiu. Juk Kohlio vyriausybė pradėjo dirbti įsitikinusi, kad daugelis Vokietijos ekonomikos sekcijų buvo per daug valdomos ar per daug subsidijuojamos iš dalies dėl sąjungų įtakos. Todėl vyriausybė dėl vidaus dereguliavimo iš pradžių siekė visuomenės paramos. Dalinių rėmimo mokesčių apkarpymas sumažino BNP viešąjį sektorių nuo 50 proc. iki 46,5 proc. Komisija buvo įpareigota patikrinti transporto, telekomunikacijų bei draudimo sferų dereguliavimą. Kita vertus, Vokietija yra turtinga šalis, turinti stiprų verslo sektorių ir paplitusią valdymo paramos sistemą. Mėginimų sukurti dereguliavimo politiką buvo atsisakyta dėl viešojo sektoriaus biurokratų, sąjungų ir smulkių verslininkų opozicijos. Kai kurie CDU nariai Baltąją knygą ir SEA priėmė kaip alternatyvą siekiant dereguliavimo. Pavyzdžiui, Vokietijos telekomunikacijų reformos komisija artimai dirbo su EB pareigūnais dereguliuojant ir liberalizuojant Vokietijos sektorių ir įveikė sąjungų palaikomo Bundesposto pastangas apginti savo monopolį. Vokietijos vyriausybė tyliai rėmė SEA ir iš dalies naudojosi 1992-ųjų nutarimais dėl vidaus dereguliavimo, tačiau, pripažindama, jog aplinkosaugos ir socialinių standartų klausimai yra labai subtilūs, nesiveržė į rėmėjus lyderius[37].

Išskyrus Vokietijos suvienijimą, visus Kohlio vyriausybės priimtus svarbiausius EB sprendimus siaurame vyriausybės narių rate parengė Kohlis, Genscheris ir finansų bei žemės ūkio ministrai. Prireikus buvo kviečiami ir kiti ministrai. Iš tikrųjų daugumą sprendimų jau anksčiau priėmė koalicijos partneriai Kohlis, Genscheris ir CSU lyderis. Todėl Užsienio reikalų ministerija ir Kanclerio tarnyba aktyviau pasisakė už integraciją negu Ekonomikos ministerija. Jos mažai kuo skyrėsi, tačiau Kanclerio tarnyba šiek tiek labiau

[36] Vienas analitikas padarė išvadą: „Kitaip negu Britanija, kuri pirmavo kai kuriose svarbiausiose 1992 m. programos srityse, Vokietija buvo linkusi tik sekti jos pavyzdžiu". Woolcock et al., *Britain*, 101–106. Ši nuostata neteisingai nušviesta interviu su komisaru Karlu Heinzu Narjesu (Briuselis 1991). Taip pat: Heinz Kramer, „Bundesrepublik Deutschland", in Weidenfeld and Wessels, eds., *Jahrbuch 1981*, 410, 419n; Kramer, „Bundesrepublik Deutschland", in Weidenfeld and Wessels, eds., *Jahrbuch 1982*, 315–317; Thomas R. Howell and Georgy I. Hume, „Germany", in Howell et al., *Conflict among Nations*, (Boulder, Colo., 1992), 175, bendrai, 160ff; *European Report*, 29 September 1983.

[37] Rudolf Morawitz, „Industrial Policy", and Joachim Scherer, „European Telecomunications Policy: Some Political Costs and Benefits", abu: Schweitzer and Karsten, *Federal Republic*, 14–21, 253–261; Woolcock et al., *Britain*, 81–84; Rüdiger Soltwedel, *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*, Kieler Studien no. 202 (Tübingen, 1986); Bundesrepublik Deutschland, *Bericht der Deregulierungskomission* (Bonn, n. d. [1985]).

pabrėžė vidaus ekonomikos ribas. Populiarūs politikai Kohlis ir Gensche-ris rungtyniavo diskutuodami aktualiomis Europos integracijos temomis ir stengėsi rinkėjams pasirodyti kaip valstybininkai. Abu siekė veikti per viešą-sias iniciatyvas, kartais ne iki galo įsigilindami į jų esmę. Ši kova sustiprėjo 1987 m. pradžioje. Europos integracijos klausimas ir *Ostpolitik* vėl susiliejo, kai Genscheris ėmė rodyti politinį atvirumą Gorbačiovui ir siekė sutvirtinti EB. Vokietijos vyriausybė nesitikėjo naudos iškeldama rinkos liberalizavimo klausimą, todėl ir nemėgino reformuoti prekybos sistemos[38].

Kohlis agresyviai konkuravo su FDP dėl ūkininkų balsų ir nebūtų paken-tęs jokių kompromisų ginant žemės ūkio interesus. Vokietija liko skeptiška daugumos BŽŪP reformų atžvilgiu. Jau įsitikinome, kad Vokietijos augimas priklausė nuo apsaugotų žemės ūkio rinkų. Pasikeitus partijos padėčiai, vi-siškai išnyko bet koks priešiškumas Schmidto nustatytoms aukštoms žemės ūkio produktų kainoms – pagal vadinamąjį *Preisdruck-Politik*. Kohlis stipriai rėmė PKS ar jų ekvivalento pratęsimą. 1985 m. Kohlis rėmė savo žemės ūkio ministrą, kuris Liuksemburgo kompromise pirmą kartą EB istorijoje pasi-naudojo Vokietijos veto teise prieš žemės ūkio produktų kainų mažinimą. Tuo pačiu metu Vokietija rėmė britų pastangas siekiant tolygesnio biudžeto išlaidų paskirstymo[39].

Po to gimė nemažai aukšto lygio politinių pasiūlymų, kuriuose Vokietija užėmė svarbiausią vietą, tačiau kuriuose ekonominė integracija buvo antra-eilis dalykas. Genscherio ir Columbo iniciatyva, pirmiausia nukreipta į užsie-nio politikos bendradarbiavimą, buvo sukurta Užsienio reikalų ministerijoje. 1984 m. vasarį Kanzleramtas perėmė prancūzų ir vokiečių sąjungos su nepri-klausomu parlamentu ir vyriausybe idėją. Tačiau, kai Prancūzija ir Vokietija sudarė dvišalę sutartį mažinti muitų kontrolę ir valdymo kliūtis, Finansų ir Vidaus reikalų ministerijų opozicija neleido įgyvendinti šios idėjos[40].

Vokietijos vyriausybė viena pirmųjų ėmė remti sutarties pataisas. 1984 m. Kanzleramtas ir Užsienio reikalų ministerija susitarė, jog Dooge'o komitetas

[38] Gencher, *Erinnerungen*, 268–369, 374–375, 383; Wolfgang Bickerich, *Helmut Kohl: Kanzler der Einheit* (Düsseldorf, 1995), 185ff; Gaddum, *Deutsche*, 233ff; interviu su Kanzle-ramto pareigūnu.

[39] Franzmeyer, „Mehr", 71–76; Gaddum, *Deutche*, 113–120, 155ff; Gisela Henricks, „Germany and the CAP: National Interests and the European Community", *International Af-fairs* 65 (Winter 1988–89), 75–87. Gerai nesusipažinę su Vokietijos vidaus situacija, autoriai šią padėtį vaizduoja taip, tarsi Žemės ūkio ministerija paslapčia nelegaliai veikė prieš savo vyriausybę siekdama aukštesnių kainų, tačiau derybų istorija parodė, jog Kohlis bendradar-biavo ir visą laiką palaikė žemės ūkio ministrą Kiechele.

[40] Heinz Kramer, „Bundesrepublik Deutschland", in Weidenfeld and Wessels, eds., *Jahr-buch 1984*, 334.

(įsteigtas jas parengti) turėtų tapti reikšmingesniu jos vadovu paskyrus įžymų politiką Karlą Carstensą. Taip pat rengiantis Dooge'o komiteto diskusijoms, buvo susitarta dėl KDB plėtimo programos, EPB institucionalizavimo, Europos Parlamento rėmimo tiesioginėse derybose (sutaikymo procedūra) su Ministrų Taryba, ekonominės integracijos ir derinimo stiprinimo, aplinkosaugos politikos tvirtinimo ir aukštųjų technologijų politikos plėtimo. Vokietijos vyriausybė nukreipė dėmesį į užsienio politikos bendradarbiavimą ir sukliudė Britanijai pasiūliusi bendrą prancūzų ir vokiečių užsienio bei saugumo politiką[41].

Tačiau įsipareigojimas federalinei Europai jokiu būdu nepriverte Vokietijos remti bendradarbiavimo, kuris prieštaravo jos ekonominiams interesams. Vokietija spaudė dėl SEA straipsnio, leidžiančio vyriausybėms remiantis aukštais valdymo standartais suvaržyti derinimo sutartis ir išlaikyti aukštą valdymo apsaugos lygį. Pinigų politikoje Kohlis rėmė Bundesbanko poziciją, kuri reikalavo griežtos ekonominės konvergencijos prieš stojimą į EPS. Jis priėmė labai mažą kompromisą (akivaizdžiai dėl Genscherio spaudimo) paskutinę minutę įtraukti retorinę nuorodą dėl pinigų integracijos be jokių žymesnių nuolaidų. Vokietija norėjo bendradarbiauti tyrimų ir plėtros politikoje, bet tik tol, kol nebus jokių žymesnių grynųjų finansinių pervedimų. O BŽŪP reformai buvo skiriama labai mažai dėmesio[42].

Prancūzija: socialistinė ar konservatyvi Europa?

Prancūzijos pozicija SEA derybose sudarė įdomų įtarumo bendrosios rinkos projektui ir entuziastingos paramos Europos reformoms mišinį. Prancūzijos politika EB atžvilgiu nuo 1981 iki 1986 m. pasikeitė ir nuo paramos vidaus pramonės politikai bei refliacijos per „socialistinės Europos" statybą perėjo prie paramos liberalizavimui ir atvirumui su vidaus *rigueur* ir internacionalizacija. Šis pokytis atspindėjo nesėkmingo Prancūzijos socialistinio eksperimento ekonominę ir politinę pasekmes. Ekonomiškai Prancūzijos vyriausybė turėjo taikytis ne tik su ilgesnio laiko prekybos ir faktoriaus liberalizavimo tendencijomis, kurios sustiprino konkurenciją, bet ir su poreikiu kurti alternatyvią ekonomikos strategiją. Remiama verslo lyderių, Prancūzijos vyriausybė atsivėrė tarptautiniam liberalizavimui, kurį Europa aprūpino technokratinėmis priemonėmis ir padėjo politiškai įteisinti. 1984–1985 m. dauguma reformų, numatytų SEA, Prancūzijoje jau buvo vienašališkai ar

[41] Gaddum, *Deutsche*, 240–247.

[42] Interviu su Kanzleramto pareigūnu.

dvišališkai apsvarstytos. Šie ekonominiai klausimai pasirodė esą esminiai sutelkiant iki tol buvusią silpną Prancūzijos paramą liberaliems sprendimams. Tačiau visų nuostabai, Mitterrand'as greitai tapo ne priverstinis liberalios politikos rėmėjas, o entuziastingas Europos integracijos aktyvistas. Jis, kaip ir Delors'as, pirmenybę teikė pinigų sąjungai, tačiau taip pat rėmė bendrosios rinkos planą. Tokį entuziazmą geriausiai paaiškina Mitterrand'o noras panaudoti Europos klausimą keičiant savo politinį reformos šalininko įvaizdį ir nustatant naują rinkėjų ratą po socialistinės politikos nesėkmės. Šios taktikos jis ėmėsi nepriklausomai nuo (ir turbūt ilgą laiką dėl) Prancūzijos socialistų partijos. Reformą padiktavo ekonominiai interesai.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: „Mitterrand'o kelias į Damaską"

Dauguma geopolitinės ideologijos, pagrindusios Prancūzijos politiką, tyrimų buvo skirta asmeniniams Prancūzijos prezidento įsitikinimams – iš dalies todėl, kad jis 1983 m. ryžtingai nukreipė Prancūzijos politiką proeuropietiškąja kryptimi. Apie „tikrus" asmeninius Miterand'o įsitikinimus – žinomo „klastūno", politiko, apie kurį sakoma, jog „jo svarbiausia konstanta yra nepastovumas" – galime tik spėlioti.

Pats Mitterrand'as skelbėsi esąs europietis ir galintis atsekti savo dalyvavimą europiniame judėjime net nuo 5-ojo dešimtmečio. Ryškiausia jo pastaba dėl radikalaus pasikeitimo buvo tokia: „Aš turiu du tikslus: tai Europos statyba ir socialinio teisingumo propagavimas. EuPS yra būtina sąlyga pasiekti pirmąjį, tačiau riboja mano gebėjimą pasiekti antrąjį siekį"[43].

Taip ir yra. Mitterrand'as buvo akivaizdžiai įsipareigojęs tam, ką jis vadino socialinio teisingumo propagavimu – t. y. socialistiniam ekonominiam valdymui. Todėl, nors retoriškai proeuropietis, Mitterrand'as (ir Prancūzijos socialistai) pirmuosius dvejus savo prezidentavimo metus tik ignoravo EB ir apsiribojo kvietimu kurti socializmą Europos mastu. Paties Mitterrand'o proeuropietiškasis aktyvumas gimė tik 1983–1994 m., kai jis nusivylė socialistiniu eksperimentu. Nėra, kaip matėme ketvirtame skyriuje, jokių požymių,

[43] Tony Judt, „Truth and Consequences", *New York Review of Books*, 3 November 1984, 8, 12. Citata apie pasikeitimą paimta iš: Jacques Attali, *Verbatim, 1981–1986* (Paris, 1993), 1:399. Apie tai, kad Mitterrand'as buvo tikras proeuropietis, žr.: Alistair Cole, *François Mitterrand: A Study in Leadership*, 2d ed. (London, 1997), 131, 150. Žinoma, Mitterrand'as anksčiau ne kartą tvirtai palaikė proeuropietiškąją poziciją, o 8-ajame dešimtmetyje net grasino pasitraukti iš Socialistų partijos, jei ji balsuotų prieš EB. Kai kurie spėliojimai sieja šio laikotarpio Prancūzijos politiką su būgštavimais dėl Vokietijos neutralumo ar JAV vienašališkumo, tačiau aš negalėjau nustatyti jokių tiesioginių šios sąsajos požymių.

jog Mitterrand'as atstovavo proeuropietiškajai pozicijai vidaus debatuose; jis greičiau oponavo Europos ekonominiam bendradarbiavimui. Taip pat ir, nepaisant Mitterrand'o polinkio panaudoti Penktosios respublikos konstituciją, Prancūzijos vyriausybė nesusidomėjo tokiomis plačiomis užsienio politikos iniciatyvomis kaip Genscherio ir Columbo pasiūlymas, kurį prancūzai tuoj pat sukritikavo. André Chandernagor'as, Europos reikalų ministras, sarkastiškai pastebėjo prieš *Assemblée Nationale*, jog kai kurie europiečiai mėgino statyti Europą pradėdami „nuo stogo". Atrodo, jog užsienio politikos bendradarbiavimas, svarbiausias Genscherio tikslas, iš pradžių visiškai nedomino Mitterrand'o[44].

Vyriausybė su Mitterand'u priekyje liko priešiška Teismo, Komisijos ir Parlamento stiprinimui. Giscard'as buvo ypač susirūpinęs Teismo politiniu aktyvumu ir 1980 m. gegužę Dubline vykusiame viršūnių susitikime kvietė „daryti ką nors dėl Europos Teismo ir jo nelegalių sprendimų". Prancūzijos vyriausybė reikalavo, jog kiekvienai didelei šaliai būtų leista turėti papildomą teisingumo instituciją. Giscard'as buvo pirmasis tarpvyriausybinės Europos Tarybos vadovas ir dalyvavo kuriant EuPS. Socialistų požiūris, paskelbtas 1979 ir 1981 m. rinkimų kampanijoje ir 1981–1984 m. vyriausybės programoje, buvo toks, jog institucinės reformos nereikalingos. Liuksemburgo kompromise Mitterrand'as palaikė Giscard'o poziciją: aiški parama sutarčiai ir KDB taikymas sprendžiant smulkius klausimus. Todėl nustebino tyli Prancūzijos parama 1982 m. gegužę įveikiant grėsmingą Britanijos veto grūdų kainų paketui ir plačiau – principą, jog Taryba, o ne vetuojanti šalis turėtų nustatyti, kas sudaro „gyvybinį interesą" pagal Liuksemburgo kompromisą. Tačiau Prancūzija, palaikoma net tokios EB remiančios šalies kaip Italija, tuoj pat pakartotinai patvirtino kompromiso vientisumą. Socialistų partija dėl Europos Parlamento sutarties projekto skilo į palankius centristus (Rocard'o pasekėjus) ir opozicinį kairįjį sparną (CERES). Per Liuksemburgo konferenciją 1985 m. viduryje Mitterrand'as nepritarė Komisijos ir Parlamento stiprinimui[45].

[44] Gabriel Robin, *La Diplomatie de Mitterrand ou le triomphe des apparences, 1981–1985* (Paris, 1985), 219 and passim; Gianni Bonvicini, „The Genscher-Columbo Plan and the 'Solemn Declaration on European Union' (1981–1983)", in Pryce, *Dynamics*, 174–187; Joseph Weiler, „The Genscher-Columbo Draft European Act: The Politics of Indecision", *Revue d'Intégration Européenne* 6 (Spring 1983), 129–154.

[45] Hjalte Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Study in Comparative Judicial Policy-Making* (Leyden, 1986), 354, also 357. Also R. Formesyn, „Europeanisation and the Pursuit of National Interests", in Vincent Wright, ed., *Continuity and Change in France* (London, 1984), 237–241; Haywood, „French", 121–136. Cf. Attali, *Verbatim*, 1:886ff.

Jei europinė ideologija ir buvo reikšminga, tai tik todėl, kad Mitterrand'as rėmėsi ja įteisindamas ekonominį posūkį ir pateikdamas save kaip valstybininką bei idealistą. Kaip pastebėjome ketvirtame skyriuje, 1983 m. politikos perversmas pirmiausia kilo iš ekonominių apskaičiavimų, o geopolitiniai ir ideologiniai klausimai buvo įteisinti *ex post* kaip neišvengiami. 1984 m. pradžioje, kai Prancūzija pirmininkavo EB, Mitterrand'as – turbūt dėl europinio idealizmo, bet neabejotinai taip pat suvokdamas politinę būtinybę kaip svarbiausią diplomatinę iniciatyvą – paskelbė „Europos reklamos kartojimą" du mėnesius prieš rinkimus į Europos Parlamentą. Sprendimas buvo paskelbtas netikėtai, skrydžio metu iš EB viršūnių susitikimo Atėnuose 1983 m. gruodį. Tai buvo staigmena net artimiausiems jo kolegoms, o pačiam Mitterrand'ui gera proga puikiai pasirodyti politinėse varžybose du mėnesius prieš rinkimus ir Prancūzijos pirmininkavimo EB išvakarėse. Po to Mitterrand'as nusprendė pakeisti Europos ministrą André Chandernagor'ą labiau patyrusiu Rolandu Dumas, kuriam jis suteikė didelius įgaliojimus. Sprendimą kaip svarbų signalą tuoj pat pripažino Vokietijos užsienio reikalų ministerija. Užuominos netrukus nuskambėjo ir kalbose[46].

Tačiau Mitterrand'as vis dėlto turėjo nustatyti aiškius tikslus. Nenorėdamas Prancūzijai skubotai primesti naujos politikos įsipareigojimus, iš pradžių jis pasisakydavo tik simboliškai. Savo 1984 m. gegužę EP pasakyta kalba jis „stengėsi (...) sudaryti įspūdį, jog sutarties projektas patvirtintas, [tačiau] tikroji prasmė buvo paslėpta"[47]. Reikšdamas paramą „naujai sutarčiai", jis pridėjo, jog „ji neturėtų pakeisti esančios sutarties, tačiau pratęsti ją kaip ir politinės Europos atveju". Jis atskyrė Parlamento sutarties projekto „įkvėpimą", kurį Prancūzija rėmė nuo paties sutarties projekto pradžios. Į naują Komisiją Prancūzijos komisarai 1984 m. buvo renkami ne iš idėjos, o atsižvelgiant į sritis, kurias Prancūzija siekė kontroliuoti[48].

Grynojo idealizmo požymių čia beveik nėra. Mitterrand'as pakartotinai atmetė federalinius siūlymus; jis ypač nepritarė Europos Sąjungos sutarčiai, už kurią pasisakė žymus Italijos federalistas ir europarlamentaras Altiero Spinelli. Iš tikrųjų Mitterrand'as liko įsipareigojęs tarpvyriausybinėms institucijoms – Prancūzijos siūlymai dėl Komisijos ir Parlamento buvo nuosaikūs. Tačiau Mitterrand'o kalbose skambėjo pernelyg daug pareiškimų ir grandiozinių projektų – jo politinei karjerai būdingi ir idealistiniai, ir oportunistiniai

[46] Kai kurie dalyviai tiki, jog Mitterrand'as sąmoningai kenkė Atėnų viršūnių susitikimui siekdamas, kad didysis proveržis įvyktų Prancūzijos pirmininkavimo metu. Michael Butler, *Europe: More than a Continent* (London, 1986), 118.

[47] Haywood, „French", 133–134; Bieber et al., *Ever Closer*, 222; Genscher, *Erinnerungen*, 367; Attali, *Verbatim*, 1:723.

[48] Cole, *François*, 126–127.

prieštaravimai. Šiais retoriniais pareiškimais jis iš karto atsidūrė centre, sukūrė naują kairįjį sparną ir suskaldė dešinę. Regis, iniciatyvos kilo Eliziejuje be diskusijų ar tiesioginio partijos narių spaudimo, tačiau Mitterrand'as buvo užtikrintas, jog į idėją atsilieps politinis centras su Delors'u, Rocard'u, Giscard'u ir kitais aiškiai remiančiais Europos idėją politikais. Maža to, iškėlęs šį klausimą į aukštą lygmenį, Mitterrand'as galėjo padidinti savo autoritetą šalyje kaip tarptautinis valstybininkas. Stanley Hoffmannas tokią taktiką pavadino „kito pavadinimo gaulizmu". Kadangi socialistų šalies programa žlugo, kaip pastebėjo Alfredas Grosseris, Europa „leido [Mitterrand'ui] tam tikrą '*fuite en avance*' ir užtikrino jo poziciją vienoje iš dar prieinamų sričių". Arba, kaip tiksliai pastebėjo vienas senas Prancūzijos diplomatas: „Pono Mitterrand'o pirmininkavimo Europos Taryboje laikotarpis tapo jo keliu į Damaską"[49].

Ekonominis interesas: „modernizuoti ar silpninti"

Didėjančios ekonomikos tarpusavio priklausomybės ir valstybinės Prancūzijos politikos nesėkmės derinys pastūmėjo Prancūzijos verslininkus ir vyriausybę į liberalizavimo kelią. 1983 m. pradžioje vis dar aktyviai buvo svarstoma radikali uždarumo, devalvacijos ir subsidijavimo politika. 1984 m. esminis prekybos ir investicijų liberalizavimas buvo suprantamas kaip neišvengiamas – reikėjo rinktis: ar „modernizuoti, ar silpninti". Tai ir turėjo greitai paaiškėti.

Prekybos ir investicijų Europoje augimas, dokumentais patvirtintas šio skyriaus pradžioje, 9-ojo dešimtmečio pradžioje Prancūzijoje, Vokietijoje ir Britanijoje skatino intensyviai diskutuoti apie sąlyginį konkurencijos susilpnėjimą, ypač aukštųjų technologijų sektoriuose, prieš trečiąsias šalis: Japoniją, Jungtines Valstijas ir naujas pramonines valstybes. To laikotarpio Prancūzijos lyderių pasisakymuose nuolat minima tarptautinė konkurencija

[49] Stanley Hoffmann, „Mitterrand's Foreign Policy, or Gaullism by Any Other Name", in George Ross and Hoffmann, eds., *The Mitterrand Experiment: Continuity and Change in Modern France* (New York, 1987), 301–302; Cole, *François*, 126; Robin, *La diplomatie de Mitterrand*, 145, taip pat 219. Kaip gudrus taktinis ėjimas prieš artėjančius Europos rinkimus jis buvo padarytas visiškai ne laiku; nors kruopščiai parengtas iš anksto ir „tikrai nepaskatintas momentinio sprendimo", jis „tapo akibrokštu (...) [kuris] negalėjo [socialistų] neparodyti kvailų rinkimų kampanijos metu". Haywood, „French", 133, taip pat 132–135, 147. Taip pat žr.: George Ross, „Machiavelli Muddling Through: The Mitterrand Years and French Social Democracy", *French Politics and Society* 13 (Spring 1995), 51–59. Taip pat ironišką, bet pozityvesnį įvertinimą žr.: Phillippe Moreau-Defarges, „'(...) J'ai fait un rêve (...)': Le président François Mitterrand, artisan de l'union européenne", *Politique Etrangère*, Fall 1985.

ir „naujas vidaus rinkos užkariavimas". Nauja verslo entreprenerių karta – „jaunieji turkai" – ėmėsi kontroliuoti viršūnių darbdavių asociaciją CNPF siekdama nukreipti ją į mažiau centralizuotą valstybės politiką. Pavyzdžiui, Robertas Faroux'as iš Sen Gobeno buvo ypač artimas Mitterrand'ui ir norėjo įtikinti jį atsisakyti kištis ir leisti Prancūzijos kompanijoms laisvai konkuruoti[50]. Daug kitų Mitterrand'ui artimų verslininkų manė, jog kištis būtina.

Ypač svarbi finansų ir paslaugų globalizacija, kuri padeda paaiškinti, kodėl finansinių paslaugų apribojimų panaikinimas, ne pati svarbiausia Cockfieldo Baltosios knygos dalis, tapo Prancūzijos prioritetu. Liberalizavus JAV ir Britanijos finansus, atsirado nauja tarptautiniu mastu dereguliuota aplinka, kurioje svarbiausi prioritetai dar ilgą laiką galėjo daryti įtaką finansinei konkurencijai. Vyriausybės tyrimais buvo nustatyta, jog Prancūzija buvo antroji pagal paslaugų eksporto apimtį šalis po Jungtinių Valstijų. Pasak valstybės tarnautojo, Prancūzija „turėjo ko siekti, [o] iš EB tikėjosi gauti daugiausia"[51]. Prancūzija, nors ir vėliau pradėjusi liberalizuoti vidaus finansų sferą, siekė Paryžiuje įkurti svarbų finansų centrą. Toks tikslas skatino norą „pasivyti pirmaujančias šalis finansinių inovacijų srityje (Jungtines Valstijas, Jungtinę Karalystę, Kanadą, ir t. t.) ir palaikyti Prancūzijos bankų sistemos konkurencingumą bei Paryžiaus, kaip finansinio centro, idėją"[52]. Nepageidautinas valdymas būtų pakenkęs lyginamajai bankų pozicijai tarptautinėse rinkose. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje išaugo kapitalo kontrolės kainos, sistema pasidarė neveiksminga, o pašalinus kapitalo kontrolę, buvo pataisyta mokesčių sistema, atsargų reikalavimai, likvidumo santykiai ir kiti valdymo dalykai. Šie pokyčiai Prancūzijos bankus suskaidė į konkurencingus ir nekonkurencingus. Todėl Iždas pradėjo reformas be nuolatinės bankų bendrijos paramos[53].

Prancūzijoje taip pat vis labiau buvo aptariama ne muitų kliūčių, ir ypač išprovokuotų Vokietijos, reikšmė, kur juridiniai standartai, palaikomi gamintojų organizacijų, labai trukdė importui. Ypatingo dėmesio susilaukė maisto perdirbimo sektorius, dėl kurio tuo metu EB kilo aršūs ginčai. 1982 m.

[50] Alain Lipietz, „Governing the Economy in the Face of International Challenge", in James Hollifield and George Ross, eds., *Searching for a New France* (New York, 1991), 32–34; Thomas R. Christoffsen, *The French Socialists in Power, 1981–1986* (Newark, Del., 1991), 101–110; Cowles, *Politics*, 230.

[51] Nicolaïdis, *Mutual*, 295–296.

[52] Christian de Boissieu and Marie-Hélène Dupart, „French Monetary Policy in the Light of European Monetary and Financial Integration", in Heidemarie Sherman, ed., *Monetary Implications of the 1992 Process* (New York, 1990), 57, taip pat 50–61.

[53] Goodman and Pauly, „Obsolescence", 50–82; Christian de Boissieu, „Recent Developments in the French Financial System", in Boissieu, ed., *Banking in France* (London, 1990), 21–23.

pabaigoje Prancūzija pasiūlė Komisijai sudaryti savanoriškai pateiktų vidaus kliūčių sąrašą, nors vidaus rinkos iniciatyvos labiau siejosi su išorine apsauga. 1982–1984 m. Prancūzijos vyriausybė reikalavo dvišalių sutarčių su Vokietija dėl muitinių formalumų ir ne muitų kliūčių. Diskusijos šia tema pagimdė dvi dvišales sutartis ir daugiašalę Šengeno sutartį[54].

Be klausimų apie Vokietijos ne muitų kliūtis, šiuo periodu vyko svarbūs pokyčiai Prancūzijos žemės ūkio konkurencijos srityje, kuri perkėlė Prancūzijos paramą bendrajai žemės ūkio politikai. Svarbiausias klausimas liko eksporto subsidijos ir prioritetinis priėjimas su dideliu žemės ūkio prekybos pertekliumi, tačiau Prancūzija nebegavo didelės naudos iš EB biudžeto, o įstojus Ispanijai ir Portugalijai perspektyvos atrodė dar liūdnesnės[55]. Juolab, kad dirbančiųjų žemės ūkyje procentas nuolat mažėjo. Remdama vidutiniškai aukštas kainas ir eksporto subsidijas, vyriausybė galėjo pamažu tęsti reformą. Vis dėlto Prancūzijai buvo naudingas susitarimas su EB dėl prekybos ir ji trukdė bet kokioms Britanijos pastangoms sumažinti jos įsipareigojimus sistemai. Prancūzijos užsienio reikalų ministras Claude Cheysson'as 1982 m. paskelbė, jog „Jungtinė Karalystė [siekia] *juste retour*, kuri yra ne Bendrijos idėja. Mes ir britai kalbame ne apie tą pačią bendriją“[56].

Tačiau šie konkurencijos ir tarpusavio priklausomybės iššūkiai nėra nedviprasmiški prekybos liberalizavimo požymiai. Alternatyva buvo tradicinio valstybės įsikišimo stiprinimas. 1981 m. išrinkta socialistų vyriausybė siekė nacionalizacijos ir pramonės subsidijų. Socialistų partijos kairieji patarė formuoti vidaus politikos apsaugą per kolektyvinę Europos pramonės politiką ir, jei būtina, uždaryti Prancūzijos rinką. Vadovaujantieji CNPF asmenys rėmė liberalizavimą, tačiau iki šiol vis dar neįmanoma paaiškinti svarbiausių Mitterrand'o vyriausybės politikos veiksmų kaip tiesioginio verslininkų spaudimo atspindžio. Bet kokiu atveju daug mažiau konkurencingos įmonės atlaikė didesnę konkurenciją.

Vien prekybiniai klausimai galėjo turėti tik vidutinį poveikį, jei nebūtų sukėlę didesnės tradiciškai statiškos Prancūzijos pramonės valdymo sistemos krizės. Lėčiau augant EBPO, po 1973 m. reikėjo įvesti kainų ir atlyginimų tvarką – padaryti darbą, kuriam Prancūzijos sistema nebuvo pritaikyta. Vers-

[54] Joan Pearce, John Sutton, and Roy Batchelor, *Protection and Industrial Policy in Europe* (London, 1985), 6, 14, 47–48, 66, 140–141; Ralf Joas, *Zwischen Nation und Europa: Die europapolitischen Vorstellungen der Gaullisten 1978 bis 1994* (Bochum, 1996), 174–176, 224.

[55] Nors Prancūzijos vyriausybė ir ėmė labiau taikytis prie žemės ūkio reformos, o ministrai kartais pasisakydavo už visa apimančią paramą – žemės ūkio ministras Michelis Rocardas net tapo vienu aktyviausių pieno produktų subsidijų rėmėjų – jie liko palyginti tvirti eksporto subsidijų rėmėjai. Paul Taylor, „The New Dynamics of EC Integration in the 1980s“, in Juliet Lodge, ed., *The European Community and the Challenge of the Future* (London, 1989), 6.

[56] Paul Taylor, *The Limits of European Integration* (London, 1983), 240–241.

las priėmė valstybines subsidijas, tačiau atsisakė valstybės valdymo. 8-ajame dešimtmetyje pagal *encadrement de crédit* principą vyriausybė atsakė griežtomis sąlygomis normuodama kreditą pradedant nuo Iždo ir pereinant prie valstybei priklausančių įmonių, privačių finansinių institucijų ir privačių nefinansinių įmonių – su finansinėmis tarpinėmis grandimis tęsiant 80 proc. finansavimą. Prioritetinės normos buvo pratęstos privilegijuotiems sektoriams, tokiems kaip eksportas, gyvenamųjų namų statyba ir žemės ūkis, iš viso 40 proc. banko paskolos. „Perviršio ekonomikoje" atsidūrusioms nefinansinėms firmoms, kurios verčiau ėmė kreditus iš banko, o ne pasitikėjo kapitalo rinka ar savęs finansavimu, ėmė nuolat trūkti lėšų. Didėjant kapitalo mobilumui ir finansinei konkurencijai, nusivylę vyriausybės politika skolininkai ir skolintojai galėjo pasitraukti iš sistemos. Tam užkirsti kelią turėjo Prancūzijos kreditų valdymo sistemoje tradiciškai veikianti valiutos kontrolė, tačiau ji pasirodė esanti nepatikima. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje padidėjo Prancūzijos įmonių užsienio skolos, o labiausiai pačiame finansų sektoriuje. Stiprėjanti vidaus konkurencija su užsienio bankais privertė Prancūzijos bankus rimčiau žiūrėti į vyriausybės reikalavimą internacionalizuotis, kurį jie anksčiau ignoravo[57].

Prancūzijos vyriausybės mikroekonominis skatinimas sutvarkyti ar nukreipti įmones turėjo ir makroekonomines priežastis: sistema pakirto vyriausybinę pinigų politikos kontrolę. Atskirai valdydamas pinigų rinkos kursą, palūkanų normas ir kiekybinius kredito apribojimus, Prancūzijos bankas siekė stabilizuoti valiutos kursą, propaguoti investicijas ir kontroliuoti pinigų tiekimą. Tačiau kovojant su infliacija per pinigų objektą – nuo 1976 m. tik trumpam, 1981–1983 m., tą kovą nutraukus – buvo reikalaujama, jog viešojo sektoriaus deficitai būtų finansuojami nepiniginėmis priemonėmis. Pinigų sistemos sugriežtinimas turėjo būti apžvelgtas visoje Europoje kaip tikėtinų įplaukų politikos pakaitalas, tačiau tai buvo neįmanoma tol, kol vyriausybė normavo kreditą. 9-ojo dešimtmečio pradžioje tapo aišku, jog rinkos pagrindu suformuotai pinigų politikai, kuri vengtų ir skolų, ir kredito trūkumų, reikėjo platesnės ir gilesnės privataus kapitalo rinkos[58].

Tokią krizę vėlgi lėmė dvi priežastys. Barre'o vyriausybė, kurios retorinis siekis buvo „pritaikyti Prancūziją prie naujos pasaulio ekonomikos sąlygų",

[57] Michael Loriaux, *France after Hegemony: International Change and Financial Reform* (Ithaca, 1991; Boissieu and Duprat, „French", 52–54, 62–63, 78–79; Stephen S. Cohen, James Galbraith, and John Zysman, „Rehabbing the Labyrinth: The Financial System and Industrial Policy in France", in Cohen and Peter A. Gourevitch, eds., *France in a Troubled World Economy* (London, 1982), 49–75; Goodman and Pauly, „Obsolescence".

[58] Loriaux, *French*; Boissieu and Duprat, „French", 57–66, 81. Buvo galima kurti naujas vyriausybės skolos valdymo priemones, tačiau toks įsiskolinimas laikui bėgant vis labiau brango.

stengėsi šias problemas įveikti per išorinį pinigų palaikymą ir būtų įklampinusi Prancūziją į mikroekonomikos sunkumus bei įvedusi makroekonomikos discipliną – „svarbiausią sveiko vystymosi sąlygą". Išorinis tikslas buvo padidinti Prancūzijos konkurenciją specifinėse tarptautinėse rinkose skatinant tokias mažiau jautrias kainoms aukštųjų technologijų eksporto pramonės šakas kaip oro transportas, automobiliai, transporto sistemos ir elektronika; racionalizuojant dideles, tradicines pramonės šakas, tokias kaip plieno pramonė, branduolinės energijos gamyba ir telekomunikacijos bei metodiškai mažinant intensyvaus darbo sektorius, tokius kaip tekstilė. Skatindama pritaikymą, vyriausybė būtų vis labiau tikėjusi, jog įmonės sieks finansinės padėties pagal rinkos normas. Šios programos dalis buvo pastangos plėsti akcijų ir obligacijų rinką, skatinti kolektyvinį skolinimąsi privačiose rinkose ir plėsti tiesioginę būstų statybos įtaką finansų sferoje[59].

Nuo 8-ojo dešimtmečio vidurio atsitraukimas nuo pramoninės politikos buvo siejamas su finansinėmis inovacijomis ir liberalizavimu. 1978 m. liepą Monory akte buvo pasiūlyta mokesčius skatinti vystant akcijų rinką. 1979 m. liepą buvo įkurti abipusiai fondai, 1981 m. rugsėjį atsirado naujos trumpalaikių lėšų rūšys, o 1982 m. birželį – naujos finansinės priemonės gyventojams, turintiems mažas pajamas. Per trumpą socialistinį laikotarpį atsirado priešinga tendencija, tačiau 1983 m. kolektyvinio finansavimo marketizacija ir sekuritizacija tapo, kaip manė Giscard'as ir Barre'as, vieninteliu būdu patraukti būtinas pramonės investicijas. 1983 m. sausį Delors'o akte buvo pasiūlytos naujos priemonės kapitalizuoti privačias ir nacionalizuotas firmas, kitą mėnesį sukurta neregistruotų vertybinių popierių rinka, o vėliau, per metus, įkurtas naujas pramonės vystymo fondas. Kolektyvinis finansavimas iš kapitalo rinkų, akcijų ir obligacijų padidėjo nuo apytikriai 25 proc. 1981 m. iki 75 proc. 1986 metais[60].

Mes matėme, jog Giscard'as ir Barre'as negalėjo ar nenorėjo smarkiai paveikti vyriausybės dalyvavimo ar pramonės subsidijavimo. Kreditai vis dar buvo normuojami, ypač mažesniems kolektyviniams skolininkams; didesnių privačių kompanijų galimybės augo kartu su sistema. Intervencija tęsėsi, norinčios investuoti užsienyje Prancūzijos įmonės susidūrė su sunkumais, o kai kurios Prancūzijoje pageidaujančios investuoti užsienio įmonės negavo leidimo. Apskritai Giscard'ui ir Barre'ui nepavyko sukelti kolektyvinio aktyvumo, ir 1980 m. privačios investicijos buvo užšaldytos[61].

[59] Lipietz, „Governing", 30–31.

[60] Boissieu and Duprat, „French", 55–57, 62–63.

[61] Cohen, Galbraith, and Zysman, „Rehabbing", 49–55, 65–66; Vincent Wright, „Introduction: The Change in France", in Wright, *Continuity*, 18, 20–21.

Mitterrand'as ir socialistai į valdžią atėjo su alternatyvia politika: nacionalizacija, subsidizacija o prireikus visiškas išorinis uždarumas. Pramonės politikoje dauguma socialistinės vyriausybės narių manė, jog kišimasis kuriant vertikaliai integruotą *filières*, susiejant visą gamybos procesą nuo žaliavos iki gatavo gaminio, padidintų produktyvumą. Nuosaikesni socialistų ministrai, tokie kaip Delors'as, skeptiškai žiūrėjo į tokią politiką dar prieš pradėdami eiti pareigas. Jie reikalavo apribojimų panaikinimo, mažesnio valstybės kišimosi ir didesnės verslo vadybininkų autonomijos. Socialistai greitai suprato, jog nacionalizuoti pramonę buvo rizikingas įsipareigojimas; jie patyrė didelius nuostolius 1981 m., kai subsidijos pasirodė neefektyvios. Pramonės ministras Jeanas Pierre'as Chèvènement'as suprato, jog nacionalizavimas šios padėties iš esmės nepakeis. Nepavyko išjudinti plieno, anglies ir laivų statybos pramonės; popieriaus, mašinų įrangos ir automobilių pramonės padėtis buvo sunki. Darbo jėga brango daug greičiau negu Vokietijoje. Intervencinė Chèvènement'o politika susilaukė didelių vykdomosios valdžios ir darbininkų protestų, o atsistatydinęs jis sulaukė priekaišto iš Mitterrand'o 1983 m. vasarį surengtame Tarybos susirinkime dėl vadybininkams nesuteiktos pakankamos autonomijos. Kaip ir viešojo sektoriaus, verslo investicijos buvo menkos[62].

Neturėdama gyvybiškos fiskalinės alternatyvos, Mitterrand'o vyriausybė pasirinko griežtumą, kuris derinosi su liberalizavimo politika. Savo pirmojoje kalboje po Chèvèment'o pakeitimo 1983 m. pramonės ministras Laurent'as Fabiusas paskelbė *rigueur* stiprinimą, analogišką sprendimui likti EuPS ir pareiškė, jog „valstybė neturi tapti įmonių ir entreprenerių pakaitalu"[63]. Su moto „modernizuoti ar silpninti" (kurį vėliau, būdamas premjeru, pakeitė švelnesniu „moderniser et rassembler") Fabiusas paskelbė, jog nacionalizuotos įmonės nuo šiol turės tapti pelningos, o nepelningos žlugs. Bankų, kaip tarpininkų, įtaka buvo apribota ne iš karto, tačiau vyriausybė ėmė siūlyti kreditą rinkos sąlygomis.

[62] Favier and Martin-Roland, *Décennie*, 1:450, 455–456; Christoffsen, *French*, 101–110, 131–134; Loriaux, *French*; Michael Loriaux, „States and Markets: French Financial Interventionism in the Seventies", *Comparative Politics* 20 (January 1988), 175–193. Kaip ypatingai aktualų žr.: Franco Archibugi, Jacques Delors, and Stuart Holland, „Planning for Development", and Delors, „The Decline of French Planning", in Holland, ed., *Beyond Capitalist Planning* (New York, 1978), 184–202, 9–33. Delorsas mano, jog planavimo problemos buvo išspręstos per infliaciją ir kad Prancūzija turėjo pereiti prie lankstesnio selektyvaus pramonės vadybos metodo, taikomo teikiant finansavimą ir siūlant didesnę autonomiją vadybininkams. Prancūzijos planavimas atitiko tą situaciją, kurioje vyriausybės valdė esminių reikmenų produkciją, tačiau buvo netinkamas labiau internacionalizuotai ekonomikai.

[63] Christoffsen, *French*, 131–134.

Fabiusas sekė Delors'o pėdomis ir sukūrė papildomas priemones įmonėms skolintis iš privačių kapitalo rinkų. Jis retoriškai pabrėžė užsienio rinkų konkurenciją ir taip tolo nuo pradinės socialistų politikos siekio susigrąžinti vidaus rinką. Po pokyčio CFDT ėmė remti *rigueur* net labiau negu vyriausybė[64]. 1983 m. balandį spaudos konferencijoje Mitterrand'as paskelbė savo asmeninį norą siekti šio tikslo – šį pokytį daugelis suprato kaip socialistų partijos „Bad Godesberg" patirties išdavą[65]. Pasak vieno analitiko, „socialistų patirtis (...) patvirtina, jog politikoje esama ribų, kai vyriausybė [aukojasi] vardan kredito paskyrimo"[66].

Reformos plito ir finansų rinkose. 1984 m. Prancūzijos vyriausybė vėl ėmė taikyti užsienio investicijas ir kapitalo judėjimą bei greitinti finansų ir paprastųjų akcijų liberalizavimo tendencijas. Pirmojoje 1984 m. pusėje skubių sandėrių metu Prancūzijos nacionalizuotos įmonės ir JAV tarptautinės bendrovės keitėsi investicijomis, nors Prancūzija ir toliau stabdė užsienio investicijas sektoriuose, kurių pajėgumai buvo pertekliniai[67]. Pakeitęs Fabiuso vyriausybės finansų ministrą Delors'ą, Pierre'as Bérégovoy'us pradėjo ryžtingai plėsti finansinių rinkų liberalizavimą. Delors'as jau buvo įvedęs naujas pajininkystės ir investicijų formas, taip pat atidarė „antrąją" mažųjų įmonių rinką, kurios liko po Giscard'o ir Barre'o *encadrement* sistemos. 1984 m. lapkritį pertvarkant visą finansų sistemą, buvo panaikintas kapitalo kontrolės kredito maksimumas ir sukurtos naujos pinigų, obligacijų ir terminuotų sandėrių rinkos[68]. 1985 m. balandį Bérégovoy'us panaikino bankų kurso suvaržymus ir leido bankams konkuruoti. 1985 m. pradžioje buvo sankcionuoti apyvartiniai banko indėlių sertifikatai, o kitą žiemą – komercinių dokumentų, apyvartinių trumpalaikių iždo vekselių, specializuotų finansinių institucijų išleistų kupiūrų ir finansinių terminuotų sandėrių rinkos. „Akcijų rinka, – pastebėjo vienas apžvalgininkas, – niekada dar taip neklestėjo, kaip valdant socialistams". 1987 ir 1988 m. buvo atidarytos pasirinkimo sandorių rinkos, individualios pensijų sąskaitos, sudarytos terminuotų sandorių sutartys su akcijų kainų indeksu[69].

Apskritai 9-ojo dešimtmečio viduryje tradicinė Prancūzijos išplėstų pramonės subsidijų, kontroliuojamų kreditų ir uždarų finansinių rinkų sistema

[64] Loriaux, „States", 186.

[65] Philippe Bauchard, *La Guerre des deux roses: Du rêve à la réalité* (Paris, 1986), 290–294; Christoffsen, *French*, 100–101, 108, 132–133, 137–138.

[66] Loriaux, „States", 189.

[67] Pearce, Sutton, and Batchelor, *Protection*, 72–73.

[68] Goodman and Pauly, „Obsolescence", 79–74.

[69] Bauchard, *Guerre*, 326–327; taip pat: Loriaux, „States", 188; Cohen, Galbraith, and Zysman, „Rehabbing", 53–55; Boissieu and Duprat, „French", 57–58.

jau buvo nukreipta į atvirą rinką. Dar svarbiau tai, jog buvo diskredituotos dvi liberalizavimo ir apribojimų panaikinimo alternatyvos, t. y. autarkijos ir nacionalizavimo politika, kurios iš pradžių siekė socialistai, ir „išsikapanojimo“ politika su laipsniška vyriausybės priežiūra, kurią vykdė Giscard'as ir Barre'as. Taip buvo pasirengta daugiašalei reformai.

Vidaus sprendimas: Mitterrand'o „*fuite en avance*“

9-ąjį dešimtmetį Prancūzijos vyriausybė siekė, kad Europos institucijos ekonomiškai ir politiškai remtų jos vidaus ekonominius ir reformos šalininkų siekius. Mitterrand'o prezidentavimo pradžioje Prancūzijos vyriausybė beveik nekreipė dėmesio į Europą; ji siekė tik vieno tikslo – socialistinės Europos sukūrimo. Svarbiausios šio laikotarpio Prancūzijos iniciatyvos – 1981 m. spalio mėnesio „*un espace social européen*“ ir 1983 m. rudens „*un espace industriel européen*“, beveik nepastebėtos ir visiškai bergždžios – atspindėjo šį tikslą[70].

Pirmajame Europos Tarybos susitikime 1981 m. Mitterrand'as pateikė paketą, kuriame numatytos Europos paskolos naujoms pramonės šakoms, kompiuterių ir energijos pramonės propagavimas Europos mastu, galimybių sutrumpinti darbo savaitę peržiūrėjimas, socialinių tikslų, kaip svarbiausių, pripažinimas, bendradarbiavimo su besivystančiu pasauliu plėtra bei fiskalinės stimuliacijos programa prieš bedarbystę – ir galiausiai „galingo Europos socialinio regiono“ sukūrimas ir jo, kaip pirmojo žingsnio į „socialistinę Europą“, pristatymas. Nuolaidos Britanijos reikalavimams dėl biudžeto reformų buvo susijusios su Vokietijos ir Britanijos parama koordinuotai refliacijai per EuPS, EB socialinės sferos ir investicijų bei tyrimų ir plėtros, energetikos projektų finansavimu. Mitterrand'as taip pat pateikė dviejų lygių kapitalo kontrolės sistemą, pagal kurią Europa būtų atskirta nuo Amerikos ekonomikos įtakos, ir išplėstą laikotarpį, per kurį būtų skatinama laisva nuo išorinių suvaržymų Prancūzijos vidaus ekonomika. Visoms šioms pastangoms Europos viršūnių susitikime ir pastangoms suformuoti EB pramonės politiką 8-ajame dešimtmetyje nebuvo pritarta Bonoje ir Londone ir jos niekada nebuvo rimtai apsvarstytos. Jos galbūt tik parodė Mitterrand'ui, jo paties žodžiais tariant, „kokia konservatyvi iš tikrųjų yra Europa“. Tačiau į tokias nesėkmes Mitterrand'as ir Socialistų partija nekreipė jokio dėmesio.

[70] Pearce, *Protection*, 6, 14, 47–48, 66, 140–141, 198; Favier and Martin-Roland, *Décennie*, 1:367. Mitterrand'o citata paimta iš interviu su Eliziejaus pareigūnu 1992 metais.

Vidaus politika pasikeitė 1983–1984 m., kai Prancūzijos politika pamažu ėmė judėti liberalesne Europos kryptimi – su pagrindiniais ekonominiais motyvais. Ketvirtame skyriuje ir anksčiau matėme, jog socialistų eksperimentas patyrė nesėkmę dėl ekonomikos vadybos spragų. 1983 m. Mitterrand'o posūkio motyvus padiktavo pirmiausia jo pinigų ir pramonės nepalaikymo politika.

Pirmosios šio vidaus posūkio pasekmės Europos politikoje buvo svyruojančios. 1983 m. rugsėjį pradėta Prancūzijos iniciatyva buvo nukreipta į Europos konkurencijos su Jungtinių Valstijų aukštųjų technologijų sektoriais krizę. Prancūzija siūlė remti EB technologijų politiką kartu su pramonės politika, viešaisiais darbais bei išorės apsauga. Nors memorandume taip pat buvo minimas valdymo derinimas, standartizavimas ir viešųjų konkursų liberalizavimas, šie klausimai nebuvo tokie svarbūs. Kai kuriems iš šių siūlymų – išskyrus valdymo derinimą – įtakos galėjo turėti Europos pramonininkų „apvaliojo stalo" (ERT) nariai, kurie 1984–1985 m. kelis kartus susitiko su Mitterrand'u ir jo pagalbininkais aukščiausiu lygmeniu ir siūlė pramonės subsidijas[71]. 1984 ir 1985 m. Bendrijos *discours* Prancūzijoje tapo liberalesnis ir Prancūzijos vyriausybė priėmė vidaus rinkos programą. Europos reikalų valstybės sekretorė Catherine Lalumière pabrėžė, jog „pasiūlymas įkurti didelę vidaus rinką (...) yra svarbiausias pasiūlymas mūsų įmonėms ir piliečiams. Colberto pasekėjai šiek tiek pavėlavo atsikratydami protekcionizmo pančių"[72]. Naujojoje strategijoje apribojimų panaikinimas finansų ir pramonės sferose, atvirumas užsienio investicijoms, prioritetas didesnei konkurencijai bei didėjantis susidomėjimas užsienio ne muitų kliūtimis privedė prie žymių politikos pokyčių. Finansinių paslaugų srityje Prancūzija siekė *pagreitinti* Europos reformas norėdama įgyti konkurencijos pranašumą. Dvišaliais susitarimais su Vokietija ir Šengeno sutartimi – ypatingu susitarimu, užbaigusiu sienų kontrolės likvidavimą – Prancūzija pripažino nuoseklaus liberalizavimo siekį. Trumpai tariant, 1984 m. pabaigoje Prancūzija vienašališkai, dvišališkai ir daugiašališkai siekė įgyvendinti tai, kas po dvejų metų buvo įtraukta į Suvestinį aktą[73].

Šis užsienio politikos pokytis buvo dvejopai susijęs su socialistinio eksperimento nesėkme. Viena vertus, vidaus pokyčiai sukūrė iniciatyvą siekti remiančios tarptautinės ekonomikos politikos. Jei valstybė neužtikrino finansavimo ir pritaikymo, buvo mažiau priežasčių priešintis, jog tai darytų tarptautinės rinkos. Didžiausias vidaus pokytis buvo finansų

[71] Pearce, *Protection*, 6.

[72] „Interview with Catherine Lalumière, Secretary of State for European Affairs", *Speeches and Statements*, French Embassy in London, CTL/DISCOM/180/85 (31 October 1985), 3.

[73] Goodman and Pauly, „Obsolescence", 50–82.

reforma, kurią, kaip pastebėjo ekonomistas Jacquesas Mélitz'as, ateities istorikai galės taip pat vadinti svarbiausia prielaida kuriant SEA. Be jos Prancūzija nebūtų galėjusi nei pasirašyti, nei įgyvendinti susitarimo[74]. Politikos nesėkmė davė antrąjį impulsą dideliam pokyčiui. Prancūzijos ekonomikos prioritetai sutapo su pasaulinės rinkos pozicija ir politikos stiliumi: nuosaiki žemės ūkio reforma ir reikalavimas panaikinti ne muitų kliūtis, ypač maisto sektoriuje, pinigų reforma „piniginiais" terminais atpalaiduojant Prancūzijos makroekonominius suvaržymus, sunkus valstybės vadovaujamas ėjimas į finansų ir prekybos liberalizavimą bei parama bendrai pramonės politikai.

Tačiau socialistinio eksperimento nesėkmė turėjo antrą, ne tokią pastebimą pasekmę: ji privertė Mitterrand'ą siekti alternatyvaus geopolitinio *grand project* įgyvendinimo ir tapti reformos šalininku, atsiskyrusiu nuo Komunistų partijos. Nėra jokių, vidinių ar išorinių, požymių, kad tuo laikotarpiu buvo svarstomos geopolitinės grėsmės. Tik politinio įteisinimo poreikis paaiškina Mitterrand'o netikėtai entuziastingą Europos retorikos įtraukimą ir labai didelį jo aktyvumą. Jis pasidavė net dešiniųjų golistų spaudimui, kuriems vadovavo Chirac'as, siekiantis tuo *sugyvenimo* laikotarpiu išplėšti iš jo Europos klausimo kontrolę. Savo kalboje Parlamente 1984 m. Mitterrand'as pradėjo naudoti Europos federalizmo retoriką kviesdamas iš naujo apsvarstyti Liuksemburgo kompromisą ir pritardamas procedūrų reformai, kurią apribojo Taryba bei Komisija ir nenumatė radikalaus EB politikos demokratizavimo[75].

Nuo to laiko Mitterrand'as tapo svarbiausiu Europos integraciją remiančiu politiku. Jis siekė Europos reformos, nors pats asmeniškai abejojo liberalizmu; kaip ir Delors'as mieliau pirmenybę teikė pinigų sąjungai įtraukiant ją į Europos darbotvarkę. Liuksemburgo konferencijos išvakarėse Mitterrand'as, palaikomas Delors'o, toliau siekė sanglaudos tarp bendrosios rinkos, kurią jis visą laiką vertino kaip svarbiausią anglų ir vokiečių pasiūlymą, ir didesnio Prancūzijos rūpesčio: Vokietijos nuolaidų pinigų politikoje[76].

[74] Jacques Mélitz, „Financial Deregulation in Europe", *European Economic Review* 34 (1990), 394–395.

[75] Gazzo, ed. *Towards*, 1:83–85; Cole, François, 128–130.

[76] Pranešama, jog skrisdamas lėktuvu po viršūnių susitikimo 1985 m. gruodį, Mitterrand'as Prancūzijos pasiūlymus dėl koordinuotos fiskalinės refliacijos, pinigų integracijos, socialinės politikos ir pramonės politikos įvertino kaip silpnus. Nepaisant artimų Prancūzijos ir Vokietijos ryšių, Mitterrand'as apibūdino Prancūziją kaip tyliai priimančią liberalų laisvosios rinkos anglų ir vokiečių aljansą. Mitterrand'as pabrėžė savo patarėjams likusios Europos dalies svarbą. Favier and Martin-Roland, *Décennie*, 2:216–217; Attali, *Verbatim*, 1:887.

Aiškinant nacionalinius prioritetus

1983 m., kai Prancūzijos ekonomika iš esmės pasikeitė, bendrosios rinkos liberalizavimas iškilo kaip vienintelis esminis klausimas, dėl kurio turėjo susitarti didžiausios EB vyriausybės. Britanija ją rėmė nuo tada, kai 1979 m. pradėjo dirbti konservatorių vyriausybė; Vokietija į rinkos liberalizavimą ilgai žiūrėjo pasyviai, o Prancūzijos politikai 1983–1984 m. nuo paramos pramonės politikai perėjo prie paramos prekybos liberalizavimui. Tačiau vyriausybės skirtingai vertino sąlyginę bendrosios rinkos reformos svarbą prieš kitus svarbius klausimus ir institucines formas, kurias įgaus tokios reformos.

Valstybių ir klausimų prioritetų įvairovė patvirtino ekonominių interesų pirmumą. Klausimai, į kuriuos buvo kreipiamas dėmesys Baltojoje knygoje – maisto produktai, pramonės standartai, apribojimų panaikinimas paslaugų sferoje – buvo nuosekliai išnagrinėti dvišalėse derybose narių vyriausybių ir verslo vadovų. Kiekvienos šalies nacionaliniai prioritetai, apimantys ekonomikos interesus, turėjo konkrečias sritis. Vokietija rėmė rinkos reformą ir bendradarbiavimą valdymo srityje nustatant aiškias BŽŪP reformos, bendradarbiavimo pinigų srityje bei tyrimų ir plėtros bendradarbiavimo ribas, tačiau atsargiai žiūrėjo į paslaugų liberalizavimą. Britanija rėmė BŽŪP reformą, rinkos liberalizavimą ir ypač apribojimų panaikinimą paslaugų srityje, tačiau nepritarė pinigų integracijai, bendrai valdymo politikai tokiose srityse kaip aplinkosauga, o tyrimų ir plėtros politikoje reikalavo taikyti griežtą *juste retour*. Prancūzija rėmė bendradarbiavimą pinigų bei tyrimų ir plėtros srityse, pritarė atsargiam rinkos liberalizavimui ir apribojimų panaikinimui paslaugų sferoje, tačiau labai atsargiai žiūrėjo į BŽŪP reformą ir prieštaringai vertino bendradarbiavimą aplinkosaugos srityje. Kiekviena vyriausybė stengėsi apginti jautrias sritis: Britanijos – fiskalinį derinimą ir smulkųjį verslą, Vokietijos – aukštus valdymo standartus ir PKS, Prancūzijos – vykdomąją valdžią prieš Parlamentą. Ir nors visos trys vyriausybės tariamai palaikė užsienio politikos bendradarbiavimą, nė viena nepasiūlė ar rimtai nenagrinėjo didesnių įsipareigojimų. Bendradarbiavimas gynybos srityje niekada nebuvo rimtai svarstomas.

Vidaus sprendimų priėmimo procese ir toliau buvo remiamas ekonominis požiūris. Labiausiai mobilizuotos socialinės grupės buvo stambaus verslo interesų grupės, ypač tarptautinės kompanijos, o atsiradę nesutarimai atspindėjo konkurencingumą. Vokietijoje ir Britanijoje įmonių gamintojų paramą pirmiausia sukėlė tarptautinė konkurencija: kuo įmonė ar sektorius labiau priklausė nuo eksporto, tuo optimistiškesnė ji buvo rinkos liberalizavimo veiksmingumo atžvilgiu. Prancūzijoje tokio veiksmingumo požymių mažai. Daug paramos sulaukė didesnės ir neproporcingą eksportą ar investicijas

užsienyje turinčios įmonės. Optimistiškiausiai atrodė paslaugų sektorius – telekomas, transportas ir drauda. Nors kapitalo intensyvumas nebuvo susietas su liberalizavimo parama, didelės intensyvaus kapitalo sektorių tarptautinės kompanijos kaip įmanydamos rėmė liberalizavimą. Verslo pasauliui įtaką darė ir valstybės nuosavybė: sektorių su vyriausybei priklausančiomis įmonėmis vadovai (neproporcingai ne eksporto sektoriuose) nepalankiausiai žiūrėjo į valdymo standartų ir viešųjų konkursų liberalizavimą[77]. Visoje Europoje transnacionalinės korporacijos buvo ypač dideli rėmėjai.

Nors verslininkai ir labai rėmė, tačiau ta parama nebuvo stipri. Verslininkų pasyvumą lėmė tuometiniai rinkimai. Dauguma Beniliuksui nepriklausančių šalių verslininkų manė, jog 1992 m. įtaka bendroms kainoms bus maža – daug mažesnė negu vidutiniai Komisijos apskaičiavimai. Nors visi suprato, kad pramonės restruktūrizacija yra neišvengiama, prekybos kliūčių pašalinimas buvo nesvarbus veiksnys, nes daugelis Europos transnacionalinių korporacijų savo verslą jau organizavo visame žemyne. Buvo stipriai nerimaujama dėl smulkiojo verslo, kuris, daugumos Europos vadovų nuomone, nuo 1992 m. apskritai turėjo patirti nuostolius. Ir tik vienas ketvirtadalis vadovų manė, jog 1992 m. paskatins įdarbinimą. Verslininkai beveik netikėjo, jog diskriminuojantys viešieji konkursai, mokesčių lygmenys ar valstybės kišimasis bus suvaržytas arba jog „Europa 1992“ programa bus įgyvendinta laiku[78].

Verslo administratoriai SEA vertino daugiausia dėl konkurencijos. Politikų ir vadovų pareiškimai patvirtina, jog 1992 m. planas iš dalies buvo smunkančios Europos pramonės konkurencijos atsakas. Daugelyje SEA pareiškimų atsispindi, jog 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 9-ojo dešimtmečio pradžioje daugelį Europos lyderių palietė euroskleroze – nuolatinė didelė bedarbystė, žemų augimo tempų, palyginti su kitomis EBPO šalimis, technologinio atsilikimo daugumoje sektorių ir smunkančios tarptautinės konkurencijos mišinys. Europos vadovai būgštavo dėl ilgalaikio atsilikimo nuo Jungtinių Valstijų ir ypač Japonijos tokiose aukštosios technologijos pramonės srityse kaip elektronika ir telekomunikacijos. Dar didesnę įtaką turėjo konkurencija su užsieniu ir padidėjęs kapitalo mobilumas finansinių paslaugų sferai ir transporto sektoriui. Apribojimų panaikinimas Jungtinėse Valstijose ir turbūt, dar svarbiau, Jungtinėje Karalystėje bei kai kuriose mažesnėse šalyse metė iššūkį kitiems nacionaliniams paslaugų teikėjams. Ekonominė krizė ir išorės konkurencija geriausiai paaiškina politikų specifiką: standartizaciją,

[77] Fligstein and Brantley, „1992“; Booz-Allen and Hamilton, „European Panel“; IFO, „Empirical Assessment“.

[78] Booz-Allen and Hamilton, „European Panel“.

tyrimų ir plėtros subsidijas aukštosios technikos sektoriams bei finansinių ir transporto paslaugų liberalizavimą[79].

Nepaisant kairiojo sparno opozicijos, SEA sukėlė nedidelius reformų šalininkų debatus ir sumažino mūsų galimybes atstatyti motyvus iš nesutarimų. Europa visų trijų valstybių rinkėjams netapo prioritetiniu klausimu. Vokietijoje CDU lyderiai padarė išvadą, jog reikia palaikyti Europos integraciją, tačiau neskatino jokios aktyvios agitacijos. Sutarties projekto klausimas „rinkimų kampanijai neturėjo jokios įtakos". Prancūzijoje šalies politikos apžvalgininkai pastebėjo, jog „Europos rinkimų kandidatai beveik neminėjo Sąjungos sutarties". Dvi didžiausios Britanijos politinės partijos nemanė, jog klausimas toks svarbus, kad dėl Sutarties projekto reikėjo užimti oficialią poziciją[80]. Reformos šalininkų opozicija su Prancūzijos komunistais, kairiojo sparno prancūzų socialistais ir Britanijos leiboristų partijos kairiąja dalimi turėjo nedaug ekonominių motyvų.

Viena aišku, jog rinkimų kampanijoje konkuruojant dėl iš esmės proeuropietiškųjų rinkėjų Genscheriui, Mitterrand'ui ir Kohliui atsirado svarbi priežastis pristatyti save – ypač kol jų šalys pirmininkavo – kaip proeuropiečius. Vadovaudamiesi geopolitine ideologija, valstybių vadovai kreipė savo – ir visuomenės – dėmesį į EB, o šis veiksmas paskatino jų iniciatyvą daryti nuolaidas užtikrinant susitarimus. Diplomatinė sėkmė Europoje gerino politiko poziciją kartais nepriklausomai nuo tikslo. Vokietijos elitas stipriai ir vieningai palaikė integraciją. Čia stipri politinio elito vienybė skatino integraciją: Vokietijos parlamentarai rėmė politinę integraciją, pavyzdžiui, Vokietijos įsipareigojimas KDB ir Parlamento galioms buvo apskritai nepriklausomas, nors jiems ir neprieštaravo, nuo jo svarbiausių siekių. Jei tik būtų atsiradusi galimybė, Bundestagas būtų ratifikavęs Spinelli sutarties projektą. Thatcher opozicijos dauguma skeptiškai vertino EB socialinį valdymą sąlyginai dešiniojo sparno vyriausybės (sąlyginai) mažų pajamų šalyje. Integracija nebuvo nei populiari, nei remiama parlamento. Net proeuropietiškasis socialliberalų ir Demokratinio aljanso manifestas dėl Europos rinkimų prieštaravo Sutarties pataisoms[81]. Europos ideologinis statusas vidaus politikoje ar lyderių mintyse išreiškia nuolatinę Vokietijos paramą viršvalstybinėms institucijoms ar

[79] Požymiai susumuoti: Sandholtz and Zysman, „1992". Interviu su „Philips" administratoriumi (Eindhoven, 1991).

[80] Carl Otto Lenz, „The Draft Treaty Establishing the European Union: Report on the Federal Republic of Germany", in Bieber, Jacqué, and Weiler, *Ever Closer*, 214; Jacques Genton, „Ratification and Implementation of the Draft Treaty Establishing the European Union: Constitutional and Political Implications for France", in Bieber, Jacqué, and Weiler, *Ever*, 221; Edward, McAllister, and Lane, „Draft", 295–299.

[81] Lenz, „Draft", 213; Edward, McAllister, and Lane, „Draft", 295–299.

bendrai reformai, Genscherio ir Mitterrand'o proeuropietiškąjį aktyvumą, jiems dar nežinant rezultatų, ir Thatcher opoziciją viršvalstybinėms institucijoms nepaisant paramos liberalizavimui.

Vis dėlto ekonominiai interesai liko svarbiausi ta prasme, jog nė viena didžioji vyriausybė nenorėjo paaukoti svarbių ekonominių interesų vardan ideologijos ar „aukštosios politikos". Artimiausias dalykas buvo Prancūzijos posūkis, tačiau, kaip matėme, jis įvyko pirmiausia dėl ekonominės nesėkmės, o ne dėl geopolitinės būtinybės. Geopolitika pasirodė esanti lankstesnė už ekonomiką. Ten, kur susidurdavo ekonominiai ir geopolitiniai interesai, kaip Thatcher požiūrio į KDB ir gaulistų paramos liberalizavimui atveju, atrodė, kad ekonominiai interesai ima viršų. Ekonominiai klausimai taip pat akivaizdžiai vyravo nacionalinėse politikose, pateiktose vidaus ir tarptautiniuose forumuose. Vienašalės politikos pokyčiai, dvišalės prancūzų ir vokiečių derybos bei Šengeno susitarimas parengė dirvą EB. Visus šiuos politinius veiksmus tarpusavyje siejo ne geopolitiniai interesai ar ideologija, o bendros ekonominės programos pagrindas[82].

Ekonominį požiūrį taip pat patvirtina tai, jog visose trijose šalyse pokyčiai vyko beveik vienu metu. Vidaus prioritetai mažinant valstybės kišimąsi – lemtingas socialistinio eksperimento Prancūzijoje žlugimas, nuosaikus apribojimų panaikinimas Kohliui vadovaujant Vokietijoje, Thatcher revoliucija Britanijoje – pasikeitė prieš pat diskusijas dėl EB. Ši tendencija buvo paneuropietiška. Pavyzdžiui, Britanija panaikino kapitalo kontrolę 1979 m., Vokietija – 1981 m., o Prancūzija rengėsi tai padaryti 1984-aisiais[83].

[82] Didelę įtaką Europos bendradarbiavimui 9-ajame dešimtmetyje turėjo Japonijos grėsmė, ypač elektronikos srityje. Prancūzijos pasaulinio eksporto dalis liko maždaug pastovi nuo 1950 iki 1980 m., o Japonijos dalis nepaprastai išaugo (nuo 3,4 proc. iki 15,4 proc.) ir dvigubai peršoko Britanijos dalį, kuri dvigubai sumažėjo (nuo 25,5 proc. iki 9,9 proc.). Jei ir buvo nors vienas prekybinis iššūkis Prancūzijai 9-ajame dešimtmetyje, jis kilo iš Vokietijos. 8–9-ąjį dešimtmečius, kai Vokietijos žemės ūkis tapo savarankiškesnis, o Vokietijos importuotojai siekė pigesnių šaltinių trečiosioe šalyse, Vokietijos prekybos balansas pablogėjo. J. R. Hough, *The French Economy* (New York, 1982), 202.

[83] Pavyzdžiui, 1984–1985 m. Beniliukso bankų sistema buvo liberalizuota, atsivėrė didesnės galimybės užsienio bankams. Švedijos bankai buvo liberalizuoti, kai tapo aišku, jog transnacionaliniai bankai ir kompanijos nori keltis į užsienį ieškoti pigesnio kapitalo. Pauly, *Opening*, 175–176; Goodman and Pauly, „Obsolescence", 57, 78; Cowles, *Politics*, chap.3; Sandholtz and Zysman, „1992", 109; Manfred Wegner, „Preparing the 1990s – A Three-Pronged Strategy", in Wolfgang Wessels and Elfriede Regelsberg, eds., *The Federal Republic of Germany and the European Community* (Bonn, 1988), 115–124. Turbūt vienintelė sritis, dėl kurios nacionalinės vyriausybės aiškiai vėlino Komisijos pasiūlymus, buvo telekomunikacijos, kur Davignon'as pradėjo propaguoti privatizaciją ir didesnę konkurenciją 1979 m., prieš tai, kai kuri nors vyriausybė, išskyrus turbūt Britaniją, pajudėjo į priekį. Tačiau net ir čia nacionalinė didžiųjų valstybių akcija dažnai aplenkdavo Tarybos priimtas direktyvas.

Ryškiausi skirtumai tarp šio ir ankstesnio epizodo su išorės konkurencija, kaip „*le défiaméricari*" 7-ojo dešimtmečio pabaigoje, buvo tai, jog vienašalės politikos alternatyvos buvo nesėkmingos ir sukėlė EB prioritetų susiliejimą. Priešingai, to laikotarpio Europos geopolitinėje situacijoje beveik nėra žymių struktūrinių pokyčių. Paaiškinimams, pagrįstiems Prancūzijos požiūriu į Vokietijos neutralitetą, konfliktu su Rusija ar JAV vienašališkumu, pristigo empiriškumo ir liko neaišku, kodėl 9-ojo dešimtmečio pradžioje bendrosios rinkos liberalizavimo interesai išsilaikė.

TARPVALSTYBINĖS DERYBOS

SEA buvo ne vienintelis siūlymas, kurį tuo laikotarpiu svarstė valstybės narės. Buvo pateikta įvairių siūlymų ne tik dėl vidaus rinkos liberalizavimo, bet ir dėl pramonės politikos, pinigų sąjungos, intensyvios gynybos ir užsienio politikos bendradarbiavimo bei institucijų reformos. Kaip galima paaiškinti tarpvalstybinių derybų dėl bendrosios rinkos reformos rezultatus? Ar derybos gali būti sėkmingos, kaip dauguma analitikų mano, tik ryžtingai įsikišus viršvalstybiniams ir tarptautiniams politiniams entrepreneriams? Kaip SEA susijęs su KDB – institucine naujove, kuriai priešinosi Britanijos vyriausybė?

Dauguma analitikų analizuoja SEA pareiškimus, kuriuose pabrėžiami viršvalstybinių ir tarptautinių entreprenerių veiksmai, tarp jų Teismo, įvairių Parlamento grupių, tarptautinio verslo, o labiausiai Delors'o, Davignon'o ir kitų Komisijos narių veikla. Beveik visi tyrinėtojai nurodo tam tikrą „būtinų" SEA sąlygų kombinaciją. Aš manau, jog jų įtaka buvo antraeilė ir kad derybos patvirtina tarpvyriausybinę derybų teoriją. Procesą valdė gerai informuotos nacionalinės vyriausybės. Siūlymų buvo labai daug, ir valstybių vadovai patys elgėsi kaip politiniai entrepreneriai pradėdami derybas, tarpininkaudami priimant kompromisus ir mobilizuodami vidaus paramą. Rezultatai pirmiausia atspindėjo valstybinių interesų susiliejimą, o ne viršvalstybinių veikėjų siekius. Sėkmingos dvišalės ir daugiašalės iniciatyvos vyko pirmiau už EB derybas. Buvo keli atvejai, kai vyriausybės, ypač Britanijos, ėmėsi politikos, kuriai nebuvo pritarta dėl aiškios tikėtinos atskirties grėsmės. Vis dėlto galima teigti, kad viršvalstybiniai veikėjai turėjo šiek tiek daugiau įtakos rezultatams negu kitose didelėse mūsų nagrinėtose derybose. Vyriausybės siekė vidaus rinkos reformos ir KDB – srityse, subrendusiose reformai; buvo pateikta daug vidaus rinkos liberalizavimo pasiūlymų, tačiau nė viena vyriausybė nesukūrė tokio reformų paketo kaip Baltoji knyga. Viršvalstybiniai entrepreneriai greitino reformą, kurios svarbiausios kryptys buvo įtvirtintos ilgalaikiuose nacionaliniuose interesuose.



François Mitterrand'as važiuoja pasivažinėti su Margaret Thatcher.

9-ojo dešimtmečio pradžioje parama reformai nuolat didėjo, tačiau sunkiai sprendžiami klausimai stabdė jos vykdymą. Kritinis elementas buvo naujasis Mitterrand'o aktyvumas, kuris leido pakartoti prancūzų ir vokiečių grasinimą atskirti Britaniją – pirmiausia atgaivinant KDB sprendžiant BŽŪP klausimus, po to biudžetą ir pagaliau sprendžiant tarpvalstybinės konferencijos sušaukimą. Vienas pirmųjų žingsnių reformos link buvo pakartotinės derybos dėl EB biudžeto ir BŽŪP finansavimo sistemos Britanijos naudai. Šie klausimai buvo išspręsti taip sėkmingai, kad *de facto* sudarė prielaidas kitoms reformoms, tarp jų ir SEA. Prancūzija, Vokietija ir Beniliukso šalys pirmiausia svarstė KDB ir eliminavimo grėsmę norėdamos gauti Thatcher sutikimą.

Nuo nuolaidų prie pamokslų: „rikiuotis ir išsiskaičiuoti"

Vokietija jau nuo pradžių norėjo svarstyti reformą. Šį Vokietijos norą aiškiai pademonstravo Genscherio ir Columbo iniciatyva 1981 m. – kai Vokietijos užsienio reikalų ministras pasiūlė Tarybos nutarimą, kuriam vėliau pritarė jo kolega iš Italijos ir kurį rėmė Komisija kvietusi sparčiau kurti Eu-

ropos vienybę. Genscherio ir Columbo iniciatyva daugiausia dėmesio skyrė užsienio politikos formavimui, tačiau į darbotvarkę buvo įtraukti ir vidaus rinkos reformos pasiūlymai. Du užsienio reikalų ministrai iniciatyvos būtinybę motyvavo remdamiesi ekonomikos smukimu ir bloga institucijų padėtimi EB. Atsiliepdama į vidaus rinkos sudarymo klausimą, aptariamą Taryboje beveik be pertraukos nuo Bendrosios rinkos sudarymo 1968 m., Taryba sudarė specialią grupę sukurti ataskaitą Štutgarto viršūnių susitikimui, kuris įvyko 1983 m. birželį[84].

Tačiau „Bendroji Europos Sąjungos deklaracija", kuri buvo sudaryta remiantis ataskaita ir kurią Štutgarte pasirašė valstybių vadovai, liko neaiški, su simboliniais kiekvieną vyriausybę tenkinančiais punktais, bet iš esmės nieko neįpareigojanti. Deklaracija iš naujo patvirtino norą vėl stiprinti ekonominį ir saugumo bendradarbiavimą ir kvietė sukurti vidaus rinką su koordinuojama refliacija, socialine programa, pinigų sistemos stiprinimu bei Europos pramonės politika. Vidaus rinkos liberalizavimas buvo pripažintas bendru susitarimu, tačiau nebuvo žengti jokie konkretūs žingsniai. Taip pat buvo sutarta, jog stiprinant EB institucijas, bus nedelsiant atkurtas KDB, o veto bus taikomas griežtai pagal Liuksemburgo kompromisą. Tačiau opozicijos dauguma leido pateikti tik pasiūlymą, jog valstybės narės verčiau savanoriškai susilaikys negu pasinaudos veto teise. Ir net šis neoficialus pasiūlymas sukėlė Prancūzijoje, Britanijoje, Danijoje, Airijoje ir Graikijoje greitą *procès-verbaux*, dar kartą patvirtintį Liuksemburgo kompromisą. Greitai po to premjeras Pierre'as Mauroy viešai užsipuolė Štutgarto deklaraciją ir dar kartą patvirtino veto teisę[85].

Todėl vienintelis konkretus Štutgarto viršūnių susitikimo rezultatas buvo susitarimas, jog EB negalės judėti pirmyn neišsprendusi trijų tarpusavyje susijusių problemų nuolaidų Britanijai, EB fondo didinimo ir Ispanijos bei Portugalijos priėmimo – ir Genscherio pasiūlymas spręsti jas kaip paketą buvo patvirtintas. Nuolatinis Britanijos rūpestis nuo įstojimo 1973 m. buvo jos biudžeto įnašas. Tuo metu, kaip matėme trečiame ir ketvirtame skyriuose, Britanija buvo verčiama priimti *acquis communautaire*, nors BŽŪP buvo ypač nepalanki. Rezultatas buvo didelis bendras biudžeto deficitas, beveik toks pat kaip ir Vokietijoje, naudingas Nyderlandų, Prancūzijos, Italijos ir net pačios Vokietijos ūkininkams. Pastangos atlyginti šį bendrąjį deficitą da-

[84] Remdamasis tokiomis deklaracijomis, Davidas Cameronas teisėtai mano, jog Suvestinio akto šaknys gali būti 8-ajame dešimtmetyje, tačiau iki 1983 m. nė vienos vidinės rinkos iniciatyvos rimtai nesvarstė nė viena iš trijų didžiausių vyriausybių. Cameron, „The 1992 Initiative: Causes and Consequences", in Alberta Sbragia, ed., *Europolitics: Institutions and Policymaking in the „New" European Community* (Washington, D. C., 1992), 23–74.

[85] Robin, *La diplomatie*, 219; De Ruyt, *L'acte*, 35, 315–324.

liniais mokėjimais per regioninę politiką, kaip reikalavo Edwardas Heath'as 8-ojo dešimtmečio pradžioje, ar pritaikyti Britanijos mokėjimus EB, kaip reikalavo Haroldas Wilsonas ir Jamesas Callaghan'as, turėjo tik pašalinį ilgalaikį poveikį. Buvo sunku užtikrinti vieningą devynių vyriausybių narių pritarimą, ir Britanija liko nuolat įsiskolinusi.

Pradėjusi eiti pareigas, Margaret Thatcher tuoj pat ėmė siekti pastovių nuolaidų ir, jei įmanoma, BŽŪP išlaidų limito. Ji tiesiai kalbėjo apie „savo pinigų atgavimą". Norėdama įvykdyti tikslą, ji reikalavo derybų išpirkos. Nuo 1979 iki 1984 m. Kabineto kolegos ir eiliniai parlamento nariai pakartotinai tikino ją, jog sulaikius finansus, Britanija susilauktų staigaus ir neabejotinai sėkmingo juridinio atsako, taip pat atsakomųjų EB veiksmų. Taigi, pirmą kartą dalyvaudama Europos Tarybos susitikime, ji susiejo deficitą su BŽŪP kainų sprendimais, dėl kurių Britanija *de facto* turėjo veto teisę. Po metų Britanija gavo dosnų trejų metų pasiūlymą: nuolaidas daugiau kaip dviem trečdaliams jos bendrajam įnašui. Tačiau kitos vyriausybės narės atmetė Komisijos siūlymus dėl nuolatinių žemės ūkio subsidijų apribojimų ir regioninės politikos naudos Britanijai padidinimo – dar vieną bergždžią pastangą įgyvendinti originalią liberalios, BŽŪP žemų kainų Komisijos viziją[86].

Baigiantis trejų metų terminui, Thatcher ėmė taikyti tokią pačią taktiką siekdama kitų kelerių metų derybų. Tačiau niekas su tokia taktika nesutiko. 1982 m. gegužės viduryje belgai, tuo metu pirmininkavę Tarybai, atsakė siūlydami naujų žemės ūkio kainų priėmimą remiantis KDB – beprecedentis, tačiau (griežtai kalbant) legalus žingsnis, kurį priėmė šešių šalių vyriausybės, o Britanija, Danija ir Graikija buvo prieš. Britanijos pastangos remtis Liuksemburgo kompromisu buvo atmestos, kadangi sanglauda nebuvo laikoma „gyvybiškai svarbia". Britanijai daromas spaudimas padidėjo, kai iškilo grėsmė įkurti „dviejų kelių" Europos institucijas, o Britanijai skirti „specialųjį statusą". Viskas baigėsi sąlyginai nepalankiomis Britanijai vienerių metų derybomis. Kitais, 1983 m., Britanijai buvo pasiūlyta dar mažesnė nuolaida. Thatcher siekis jėga išspręsti biudžeto disbalanso problemas buvo vilkinamas[87].

[86] Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (New York, 1993), 60–65; Ludlow, *Beyond*, x–xi; Geoffrey Howe, „The Future of the European Community: Britain's Approach to the Negotiations", *International Affairs* 60 (Spring 1984), 188–189; Lord Gilmour, „The Thatcher Memoirs", *Twentieth Century British History* 5 (1994), 266.

[87] Robin, *La diplomatie*, 215. Sanglauda su Falklando salų krize gal ir nebuvo reikšminga, tačiau plačiai paplito požiūris, jog britai buvo izoliuoti, o „gyvybinio intereso" apibūdinimas peržengė priimtinas ribas. Šis argumentas paremtas dviem faktais: 1) ėjimas link KDB priėmimo 1980–1985 m. buvo ilgalaikė EB tendencija ir 2) Thatcher negalėjo pasiekti geresnių derybų ankstesniais metais; viskas pasikeitė tik 1983 m., kai naujas finansavimas turėjo būti priimtas balsuojant vienbalsiai.

Tačiau po 1983 m. derybų situacija pasikeitė Britanijos naudai, o Prancūzijos reikalai pablogėjo, kadangi pastarajai reikėjo didesnio BŽŪP finansavimo. Pirma, 1 proc. PVM maksimumo nebepakako finansuoti žemės ūkio įsipareigojimų; 1983 m. spalį BŽŪP mokėjimai buvo atidėti dėl fondų trūkumo. PVM didinimas tik palaikyti *status quo* suteikė Britanijai *de facto* veto teisę netaikant Liuksemburgo kompromiso. Thatcher žadėjo stabdyti finansavimo didinimą tol, kol bus išspręstas biudžeto klausimas. Antra, Vokietija grasino vetuosianti PVM didinimą tol, kol įvyks priėmimo derybos su Ispanija ir Portugalija, kurias ilgai stabdė Prancūzija. Kaip galutinę ribą Vokietija paskelbė 1985 metus. Mitterrand'as vidaus diskusijose pareiškė, jog priėmus į Bendriją Pirėnų pusiasalio šalis, Prancūzija nustotų buvusi BŽŪP grynosios naudos gavėja; BŽŪP išlaidų apribojimas tapo jos ilgalaikiu interesu[88].

Kai EB fiskalinė situacija tapo rizikinga ir ėmė keistis Prancūzijos interesai, Mitterrand'as pasirinko *fuite en avant*. Jo noras, aiškiai išsakytas konfidencialiose diskusijose 1983 m. pabaigoje, buvo pasinaudoti Prancūzijos pirmininkavimu ir įgyvendinti aukšto lygio plėtros, žemės ūkio ir biudžeto proveržį[89]. Mitterrand'as per šešis pirmininkavimo mėnesius buvo nepaprastai aktyvus ir vienas Prancūzijos politikos apžvalgininkas pavadino jį „žmogumi-orkestru". Pirmininkavimo metus jis pradėjo asmenine kelione po Europos sostines ir parengė dirvą pakartotinei EB reklamai, kurią lydėjo „daugkartinės diplomatijos" kursas tarp Paryžiaus, Bonos ir Londono. Jis paskelbė, jog užbaigs derybas 1984 m. rugsėjį ir kvietė į konferenciją „išsaugoti Europą". Savo ryškiausiose kalbose gegužės mėnesį prieš Europos Parlamentą Mitterrand'as pabrėžė ekonominę tuometinės krizės prigimtį ir pateikė nuoseklią EB ateities viziją kaip priemonę nugalėti ekonominį Europos nuosmukį. „Europa, – perspėjo jis, – pradeda atrodyti kaip apleista statybų aikštelė". Jis skelbė politinį bendradarbiavimą, technologijų programas ir BŽŪP reformas. Du nuolat minimi klausimai buvo sprendimų priėmimas ir vidaus rinkos reforma[90].

Iš pat pradžių Mitterrand'o svarbiausia strategija buvo izoliuoti britus ir pagrasinti judėti į priekį be jų, jei jie nepriims kompromiso. Šią taktiką pakartotinai aptarė aukšti Prancūzijos ir Vokietijos pareigūnai; grėsmės buvo keliamos apgalvotai ir nuolat. Šia taktika pirmiausia buvo siekiama sumažinti Thatcher nuolaidų reikalavimus. Mitterrand'as ir Kohlis pakartotinai grasino

[88] Robin, *La diplomatie*, 215. Mitterrand'o vyriausybė pakeitė savo opoziciją dėl biudžeto padidinimo po proeuropietiškojo posūkio ir paskelbė, jog derybas dėl plėtros baigs 1984 m. rugsėjį.

[89] Favier and Martin-Roland, *Le décennie*, 2:198–202.

[90] „Speech of François Mitterrand before the Netherlands Government (7 February 1984)", išleista Prancūzijos ambasados Londone, CTL/DISCOM/29/84.

judėsią į priekį į dviejų lygių Europą („*Europe à deux vitesses*"), norintys prisidėti prie Europos integracijos susitars tarpusavyje, o atskalūnus paliks nuošalėje. Mitterrand'as kvietė į konferenciją aptarti pakartotinės Bendrijos reklamos tarp tų valstybių narių, kurios sutiktų „rikiuotis ir išsiskaičiuoti". 1984 m. gegužę Europos Parlamente jis vėl atvirai prakalbo apie Europos „*à geométrie variable*" būtinybę. Dumas paskelbė: jei nebus susitarta dėl biudžeto, jo vyriausybė sukvies į susitikimą be Britanijos aptarti įvairių reformos siūlymų; per Thatcher vizitą Eliziejuje jis įžūliai iškėlė dviejų kelių Europos galimybę. Kohlis įkandin trumpai pridūrė, jog „buvo sukurtos galutinės sąlygos" užbaigti Europos rinką ir pripažinti daugumos balsavimą Taryboje. Jis kvietė kurti vieningesnę Europą per vienerius metus, nesvarbu ar visos šalys su tuo sutiktų[91].

Atskirties grėsmė nebuvo blefas. Mitterrand'o pozicija, išdėstyta Fontenblo viršūnių susitikimui skirtame dokumente, kurį parengė Jacquesas Attali, numatė dvi galimybes: jei būtų susitarta dėl biudžeto, tai būtų aptariamas ir Ispanijos, ir Portugalijos įstojimas ir *relance*; jei susitarti nepavyktų, prasidėtų diskusijos, kaip pritariančios šalys, išskyrus Britaniją, galėtų judėti į priekį. Prancūzų ir vokiečių keliama grėsmė buvo atskleidžiama apgalvotai norint sukelti britų derybininkų abejones. Šią temą iškėlė Britanijos spauda, ir Bendruomenių rūmų ataskaitoje nuskambėjo kvietimas priimti taikdarišką derybų poziciją[92].

Žemės ūkio ir biudžeto klausimai buvo išspręsti per metus, kadangi Britanija siekė sanglaudos, o Prancūzija pareiškė norą siekti kompromiso. Thatcher, palaikoma Nyderlandų, siekė oficialaus susitarimo suvaržyti vyriausybes, kad jos negalėtų riboti BŽŪP išlaidų didinimo ateityje; Vokietija džentelmeniškai pritarė. Prancūzijos vyriausybė perspėjo savo ūkininkus jog, kaip pareiškė žemės ūkio ministras Michelis Rocardas, žemės ūkio atnaujinimo politika ilgiau negalės tarnauti kaip Europos suvienijimo instrumentas. Rocardo nurodymu 1984 m. kovą buvo pasiektas nuosaikus kompromisas. Jis taip pat pasisakė už apribojimus pieno produktų subsidijoms ir, padedamas Mitterrand'o, panaudojo BŽŪP savo tikslui pasiekti. Prancūzija pirmą kartą sutiko, jog Britanijos bendrasis įnašas būtų nuolat nukerpamas atsižvelgiant į Britanijos mažesnes vienam gyventojui tenkančias pajamas, tačiau palai-

[91] Interviu su Kanzleramto pareigūnu, 1991; Corbett, „1985", 268–269; Françoise de la Serre, *La Grande-Bretagne et la Communauté européenne* (Paris, 1987), 193–194, 207–209; Favier and Martin-Roland, *Le décennie*, 2:198–202; Paul Taylor, „New".

[92] Kohl speech in Gasso, ed. *Towards*, 98; Favier and Martin-Roland, *Le décennie*, 2:200–202; House of Commons, *Third Report from the Foreign Affairs Committee* (Session 1983–1984), „The Forthcoming Fontainebleau Summit" (London, April 1984), xxi–xxx; *Le Monde*, 18 March and 5 May 1984.

kė spaudimą 1983 m. stabdant 457 milijonų svarų sterlingų britų nuolaidą. Britanija ir Vokietija įveikė rėksmingus Komisijos prezidento Gastono Thorno protestus ir atmetė Komisijos pastangas kurti „biudžetinę taiką" keliant PVM iki 2 proc. ir leisti didinti išlaidas ateityje be šalies parlamento ratifikavimo[93].

Briuselio viršūnių susitikime 1984 m. kovą vyriausybės vadovai susitarė dėl žemės ūkio išlaidų siekiant palaikyti nors ir menkiausią Britanijos įnašų augimą, maždaug sutampantį su Bendrijos BVP įnašu. Tačiau biudžeto nuolaidos nei 1984, nei kitiems metams nebuvo nustatytos. Buvo siūlomas 1 milijardas ekiu, o Thatcher reikalavo 1,5 milijardo ekiu. Po 36 valandas trukusių Fontenblo derybų 1984 m. gegužę iškilus aiškiai tikėtinai grėsmei Britaniją atskirti, pagaliau buvo susitarta dėl nuolatinių Britanijos metinių nuolaidų, sudarančių du trečdalius viso jos metinio įnašo. Prancūzai nustatė neproporcingą būtino finansavimo dalį, o Kohlis reikalavo, jog Vokietijos įnašas būtų griežtai apribotas. Maža to, Taryba sutiko apibendrinti principą *juste retour*: nė viena valstybė narė neprivalės remti „biudžeto naštos, kuri yra didelė palyginti su jos sąlygine prabanga". Buvo likviduotos PKS, vietoj kurių Vokietijos ūkininkai gavo didelę 1988 m. PVM mokėjimų kompensaciją (5 proc.), o Vokietijos vyriausybei buvo suteikta teisė teikti papildomas subsidijas.

Kai buvo išspręstas priėmimo ir BŽŪP klausimas, Fontenblo paskatino priimti vidaus rinkos ir sprendimų priėmimo reformos paketų sandorį. Vyriausybių vadovai kvietė vidaus liberalizavimo, koordinuoto stimuliavimo ir bendro tyrimo norint suteikti Bendrijai „tokį ekonominį impulsą, kokį davė Bendroji rinka 7-ajame dešimtmetyje". Taip pat buvo susitarta palaipsniui panaikinti muitų kontrolę[94].

Šie Fontenblo sprendimai atspindėjo valstybių narių susitarimą; net ištikimi Komisijos gynėjai pripažįsta, jog Komisijos entrepreneriai neturėjo įtakos sudarant paketą[95]. Nors kai kas šias deklaracijas vadina beprasmiškomis, tuo pačiu metu vykstantys vyriausybių veiksmai rodo, jog buvo rimtai imtasi kurti vidaus rinką. Mitterrand'as siekė greito sutikimo plečiant KDB ir įpareigojant vyriausybes pateisinti veto; tačiau jis turėjo sukurti du specialius komitetus – tokią palaikomąją poziciją jis užėmė iš anksto politinius

[93] De Ruyt, *L'acte*, 47–49; spaudos konferencija su Mitterrand'u 1984 m. balandžio 2 d.; Robin, *La diplomatie*, 69–81, 133–145, 211–229; ypač 145, 212; Favier and Martin-Roland, *Le décennie*, 2:210; John Newhouse, „One against Nine", *New Yorker*, 22 October 1984, 74–78, 89.

[94] De Ruyt, *L'acte*, 261.

[95] David Williamson, „The Package: Making a Success of the Single Act", *Common Market Law Review* 25:3 (1988), 486.

veiksmus suderinęs su Italija, Nyderlandais, Vokietija ir Prancūzija. Pirmasis, Specialusis Europos tautų komitetas (vėliau – Adonnino komitetas), turėjo ištirti tuos Bendrijos aspektus, kurie buvo tiesiogiai susiję su vidutinių piliečių interesais: pavieniams asmenims taikomus muitinių formalumus, universitetų diplomų pripažinimą, Europos simbolių sukūrimą, Europos savanorių programas. Antrasis, daug svarbesnis, Specialusis institucijų reikalų komitetas (vėliau – Dooge'o komitetas, pavadinta pagal jos pirmininko airiškąją pavardę), buvo įgaliotas apsvarstyti institucines, politines ir ekonomines reformas. Šiuo požiūriu, kaip jau supratome, ir Mitterrand'as, ir Kohlis rodė savo įsipareigojimus vidaus rinkos reformai pradėdami specialias paralelias derybas, kurios greitai atvedė į Šengeno susitarimą, pašalinusį sienų formalumus tarp Europos šalių.

Bendrosios rinkos pradmenys: „nuobodus ir pilkas" pasiūlymas?

Kaip atsirado bendrosios rinkos pradmenys? Ir kodėl tokia ypatinga ta Baltoji knyga? 1980–1984 m. ne muitų kliūčių pašalinimo klausimas vis dažniau buvo minimas EB darbotvarkėje, ir ne vien dėl to, kad spaudė Komisija bei Parlamentas. Aiškinant vidaus rinkos liberalizavimo pasiūlymą, buvo pabrėžiama lemiama viršvalstybinių entreprenerių, tarp jų Teismo, Parlamento, Komisijos, ir įvairių nacionalinių vyriausybių bei tarptautinio verslo atstovų įtaka.

Daug dėmesio buvo skirta 1979 m. Teismo *Cassis de Dijon* sprendimui, kuris paskelbė „savitarpiško pripažinimo" principą. Įprastinis argumentas yra ne tai, kad ETT darė tiesioginę įtaką atidarant rinkas – tokių poveikio priemonių būtų reikėję dešimtmečius – o tai, kad įkvėpė Komisiją perkelti principą į programą dėl minimalaus valdymo derinimo pagal 100 straipsnį. Šis argumentas remiasi nuomone, jog bendradarbiavimui pritrūko kažkokio „esminio taško", aplink kurį valstybės galėtų derinti savo veiksmus[96].

Tačiau šie požymiai nepatvirtina nuomonės, jog *Cassis*, nors vėliau jį ir naudojo Komisija, buvo „būtina" SEA sąlyga ar kad tai buvo „esminis taškas", nei kad apskritai egzistavo koordinavimo problema. Pavyzdžiui, siūlymas veržliau įgyvendinti valdymo liberalizavimą aptarnavimo sferoje buvo stabdomas ne dėl atitinkamo institucijų sprendimo trūkumo, bet dėl priešinimosi spaudimui šalių, turinčių ne tokius konkurencingus tiekėjus, da-

[96] Garrett and Weingast, „Ideas"; Lawrence Gomley, *Prohibiting Restrictions on Trade within the EC* (Dordrecht, 1985), 267; Daniel Wincott, „Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", *Journal of Common Market Studies 33* (December 1995), 597–610.

romam dviem didžiausioms paslaugų eksportuotojoms – Britanijai ir Nyderlandams[97]. Maža to, *Cassis*, buvo ne pirmas nei pats kraštutinis, nei pats ambicingiausias ETT sprendimas, įtvirtinantis principą naikinti nacionalinį valdymą ir leisti EB prekybą. Iš tikrųjų jis buvo panašus į *atsitraukimą* iš ankstesnės ETT jurisprudencijos. Savitarpio pripažinimas buvo ne naujovė Komisijai, tačiau ilgai trukusi procedūra, taikoma ELPA ir Romos sutarties šalyse. Diskusijos apie savitarpio pripažinimo taikymą prasidėjo 1967 m. ir tęsėsi iki 1973 m. – dešimt metų prieš priimant SEA – kai Komisijos narys Ralfas Dahrendorfas (stirpiai remiamas Britanijos vyriausybės) pasiūlė valdymo derinimo programą, pagrįstą nauju savitarpiško pripažinimo pincipu. Profesionalių paslaugų sferoje energinga Komisijos veikla nedavė geidžiamų rezultatų, tačiau paaiškėjo, kad savitarpio pripažinimas 1985 m. nebuvo naujas ir kad jo poveikis nebuvo esminis apibendrinant bendradarbiavimą. Galų gale savitarpio pripažinimas sudarė nemažą Baltosios knygos ir SEA darbotvarkės dalį; daug valdymo detalių dar reikėjo derinti. Dėl šių priežasčių Cockfieldas nemanė, kad savitarpio pripažinimas yra svarbiausia bendrosios rinkos iniciatyvos inovacija, ir vietoj jo nurodė „rėmimosi standartais" procedūrą bei savitarpio pripažinimo plėtrą paslaugų sferoje[98].

Požymiai sustiprina nuomonę, jog valstybių narių reikalavimų lygmuo, o ne tam tikrų institucijų – pavyzdžiui, savitarpio pripažinimo, rėmimosi standartais procedūros ir daugumos balsavimo, – rėmimas paaiškina laiko skyrimą ir bendradarbiavimo motyvus. Pastangos priimti savitarpio pripažinimą atspindėjo suvokimą, kad jei narių vyriausybės, paskatintos ekonominės politikos nesėkmės ir stambiojo verslo spaudimo, bus rimtai nusiteikusios dėl Europos vidaus rinkos liberalizavimo, tai savitarpio pripažinimas bus vienintelė sėkminga institucinė procedūra. Institucinių alternatyvų skaičius buvo ribotas. 9-ojo dešimtmečio pradžioje buvo aišku, jog „nacionalinio pobūdžio" *laissez faire*

[97] Nicolaïdis, *Mutual*, 189–194. Taip pat žr.: šio skyriaus 140 išnašą.

[98] Lord Arthur Cockfield, „The Real Significance of 1992", in Colin Crouch and David Marquand, eds., *The Politics of 1992: Beyond the European Single Market* (Oxford, 1992), 7; Nicolaïdis, *Mutual*, 151–154, 247–261, 280; Jacques Pelkmans and Ad Vollebergh, „The Traditional Approach to Technical Harmonization: Accomplishment and Deficiencies", in Jaqcues Pelkmans and Marc Vankeheulen, eds., *Coming to Grips with the Internal Market* (Maastricht, 1986), 9–30; interviu su Campo; visi nurodo, jog buvo kitų sričių, tokių kaip tyrimai, kuriose Komisija seniai skelbė savitarpišką pripažinimą. Mintis buvo nenauja, tačiau nebuvo pripažinta kaip svarbi dėl vyriausybių narių prieštaravimo. Buvo bandoma taikyti įvairias juridines formas, kaip antai, „minimalus derinimas", kuriuo remiantis būtų pasiekti mažiausi standartai – net *mažiau* suvaržytas derinimo ir savitarpio pripažinimo junginio, taikomo SEA, variantas. *Cassis*, regis, pakeitė esminį mokslininkų dėmesį labiau negu esminį specialistų dėmesį.

sistema toleravo kylančias ne muitų kliūtis. Dvidešimt metų derybų dėl „derinimo" nieko nedavė. Vienintelė išeitis buvo savitarpio pripažinimas. Nuosekliose, dokumentais pagrįstose studijose apie ETT jurisprudencijos, Komisijos entreprenerių ir SEA sąsają buvo prieita prie išvados, jog tik *Cassis* labiausiai *pagreitino* bendrosios rinkos programą; tai nebuvo būtina sąlyga, – svarbiausias veiksnys buvo vyriausybių noras pradėti radikalesnį liberalizavimą[99]. Palyginimas su kita didžiąja politikos technologija, kurią 1985 m. atvėrė „naujas požiūris", o būtent, „rėmimosi standartais" procedūra, yra vienodai instruktyvus. Ji buvo pristatyta Žemosios įtampos direktyvoje (*Low Voltage Directive*) 1973 m., tačiau naujų direktyvų nebuvo pateikta daugiau kaip dešimtmetį.

Kai kas mano, jog bendrosios rinkos iniciatyvos sprendžiamieji šaltiniai išplaukė iš transnacionalinių verslo grupių lobizmo. Dr. Wisse Dekkeris, „Philips" administratorius ir to laikotarpio aktyvistas, mano, jog Europos integraciją 6-ąjį dešimtmetį inicijavo politikai, o 9-ąjį dešimtmetį prasidėjo nauja „pramoninė" fazė, kuriai ėmė vadovauti verslo lyderiai. Tai, kaip manoma, buvo dalis stipresnių tendencijų, kai didesnės transnacionalinės ir į eksportą orientuotos įmonės stengėsi tapti nepriklausomos nuo valstybinių organizacijų, tarp kurių vyravo mažesnės, nacionalinės ir dažnai labiau protekcionistinės įmonės[100].

Daugelis, pabrėžiančių transnacionalinio verslo reikšmę, nurodo žinomą ir įtakingą Europos pramonininkų „apvalųjį stalą" (ERT), kurį 1983 m. įkūrė „Volvo" administratorius Pehras Gyllenhammeris, suvedęs kelių pačių didžiausių tarptautinių bendrovių vadovus, ir kuris nuo 1985 m. skatino liberalizuoti vidaus rinką. Formuojant šią grupę, netiesioginę įtaką darė Davignon'as. 1981 m. jis suvedė dideles Europos informacinių technologijų kompanijas („Thorn-Davignon'o komisija") siekdamas sukurti technologinių programų ir Europos techninių normų pasiūlymus, o po to pakartotinai aptarė rinkos liberalizavimą. Davignon'as ne kartą siūlė sudaryti privačią grupę. Tačiau ERT ne pirmasis pasiūlė bendrąją rinką. Iš pradžių priešinosi iniciatyvai ir sienų formalumų sumažinimui bei didesnei standartizaci-

[99] Apie nuomonės, jog *Cassis* turėjo lemiamą reikšmę, paneigimą žr.: Nicolaïdis, *Mutual*, 195–287. Nicolaïdis taip pat atmeta požiūrį, jog valstybės narės buvo verčiamos veikti išlaikant proceso kontrolę, bet tai nepaaiškina sėkmingo apribojimų panaikinimo paslaugų srityje, nors šioje sferoje Teismas buvo apribojęs savitarpio pripažinimo mastą. Taip pat žr.: Karen J. Alter and Sophie Meunier-Aitsahalia, „Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision", *Comparative Political Studies* 26 (January 1993), 555; Claus-Dieter Ehlermann, „The 1992 Project: Stages, Structures, Results and Prospects", *Michigan Journal of International Law* 11 (Summer 1990), 1102.

[100] Wisse Dekker, „Europe's Economic Power – Potential and Perspectives", speech at the Swiss Institute for International Studies (Geneva, 25 October 1988). Nepakeičiamas yra Cowles, *Politics*, ypač 163ff.

jai teikė antraeilį statusą. Vietoj bendrosios rinkos ERT darbotvarkėje buvo pramonės politikos siūlymų plėtra, kurią rėmė Davignon'as ir Prancūzijos vyriausybė, su kuria ERT palaikė artimus ryšius. Pirmajame Komisijai pateiktame memorandume 1983 m. birželį ERT svarbiausią dėmesį skyrė atviriems viešiesiems konkursams, tyrimų ir plėtros mokesčių kreditams, fiskalinių ir juridinių trukdžių susivienijimams, didesnių žmonių ir informacijos srautų judėjimui per sienas, regioninės ir socialinės politikos reformoms, bendradarbiavimui pinigų srityje ir pramonės standartizavimui – viskam, kas atsispindėjo ir 1983 m. rugsėjo mėn. Prancūzijos memorandume, kuris skatino EB pramonės politiką. ERT didžiausią dėmesį skyrė rizikingų stambiojo Europos kapitalo projektų kūrimui, tokių kaip mobiliosios komunikacijos tinklas, elektroninė bankininkystė ir greitaeigių traukinių linijos, kuriuos „pakrikštytų" kuris nors jų korporacijos narys. Pirmuosiuose nuosekliuose siūlymuose, pateiktuose 1984 m. gruodį ir 1985 m. spalį, buvo apsvarstytas transeuropinės infrastruktūros tinklas (svarbiausias elementas, kurį vėliau pakeitė Lamanšo tunelis) ir Europos technologijų instituto kūrimas tenkinant farmacinių kompanijų interesus[101].

Visą dėmesį sutelkę į šiuos transnacionalinius „*grands projets*", ERT vadovai neskubėjo remtis Baltąja knyga ir iš pradžių skelbė, jog ji „nuobodi ir pilka" „nieko nedominanti" rašliava. Jie stengėsi įtikinti Komisiją sumažinti ją iki kelių pasiūlymų ir sukoncentruoti dėmesį į jų pasirinktą darbotvarkę. Tik 1984 m. gruodį ERT atstovai pirmą kartą ėmė bendradarbiauti su Monnet komitetu. 1985 m. birželį, kai ERT pagaliau patvirtino ataskaitą dėl vidaus rinkos projekto, sukurto „Philips" pirmininko Wisse'o Dekkerio, ir Attali bei Mitterrand'ui buvo asmeniškai įteiktos kopijos, valstybės narės jau buvo pasirinkusios programą ir Delors'as vadovavo neoficialioms diskusijoms su personalinėmis įmonėmis. Tačiau nuo 1986 m. gruodžio ERT įsteigė „kontrolės" komitetą, kuris reikalautų įgyvendinimo[102].

Kita dažnai minima verslo įtaka Baltosios knygos darbotvarkei buvo vieno iš „Apvaliojo stalo" įkūrėjų ir Davignon'o komiteto narių Dekkerio kalbų,

[101] Cowles, *Politics*, 218–224, 232. Cowlesas mano, jog transnacionalinės kompanijos palaikė „europinį" socialdemokratų visuomenės modelį. Žinoma, verslininkai, pavyzdžiui, ERT nariai, rėmė pramonės politikos ir viešojo sektoriaus išlaidų darbotvarkę, o valdymo derinimą, paslaugų liberalizavimą ir muitinių formalumų pašalinimą pradėjo remti tik po pradinio skepticizmo ir opozicijos.

[102] Cowles, *Politics*, 244–245, taip pat 174–180, 211ff, 232; Sandholtz and Zysman, „1992", 117; Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, „From National Corporation to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society* 19 (June 1991), 133–165. Middlemas, *Organising*, 716n; Cowles, *Politics*, 234–238, 214–249; interviu su a Campo.

pasakytų 1984 m. rudenį ir 1985 m. pradžioje, serija. Dekkeris paskelbė planą, pavadintą „Europa 1990"[103]. Daug šio plano detalių – dėmesys vidaus rinkos liberalizavimui, užduočių skirstymas į kategorijas (fiskalinė, prekybinė, techninė ir vyriausybės procedūrų politikos reformos), ekonomikos masto ideologija, prekybos liberalizavimo ir mokesčių derinimo ryšio pripažinimas bei galutinės tikslo pasiekimo datos nustatymas – priminė Delors'o siūlymą, pateiktą Europos Parlamente po poros mėnesių, taip pat 1985 m. birželį parašytą Baltąją knygą. Tačiau Dekkerio siūlymų nereikia sureikšminti. Savo siūlymus Dekkeris pristatė tik 1984 m. pabaigoje, maždaug tuo pačiu metu, kai šalių narių vyriausybės pareiškė Delors'ui, jog vidaus rinkos politika buvo vienintelė sritis, kurioje jie buvo pasirengę žengti į priekį. Dekkeris artimai bendravo su pareigūnais iš Tarybos, Komisijos ir Parlamento, jis laikėsi nuoseklių pasiūlymų supaprastinti muitinių formalumus ir standartizaciją, kurią jie ištobulino per pastaruosius trejus metus, tačiau jis pridėjo siūlymus dėl elektroninių sienų formalumų ir fiskalinio derinimo[104].

Kitos transnacionalinių korporacijų grupės nebuvo naujoviškesnės. Europos pramonės ir darbdavių konfederacija (UNICE), pagrindinė EB pramonės interesų grupė, atstovaujanti nacionalinėms viršūnių organizacijoms, kvietė taikyti daugumos balsavimą 1984 m. vasarį, tačiau netobulino vidaus rinkos siūlymų, nors vėliau būtų juos parėmusi. Panašią, nors neformalią grupę tuo pačiu metu įkūrė André Bénardas, „Royal Dutch Shell" direktorius, tačiau nepateikė jokių siūlymų. Taigi, kalbant apie Europos tarptautines bendroves, galima teigti, kad jos 1985–1986 m. pasiūlė žodinę pagalbą, kai kiti tuo tarpu kūrė siūlymus liberalizuoti vidaus rinką. Jos pabrėžė programos reikšmingumą ir palaikė ją grasindamos neinvestuosiančios. Kiekvienu atveju verslo grupės, teikdamos svarbiausią paramą, reagavo į Komisijos ir Parlamento iniciatyvas kaip ir valstybių narių vyriausybės[105].

Svarbesnis už Teismą ar tarptautines bendroves siūlymų šaltinis buvo Europos Parlamentas. Nuo 1980 m. parlamentarai rengė dviejų programų – vienos „maksimalistinės", kitos – „minimalistinės" – rezoliucijas ir ataskaitas. Maksimalistai, kuriems priklausė dauguma italų ir nemaža dalis vokiečių, buvo Europos federalistai. Jie patarė labiau plėsti Bendrijos veiklą, parem-

[103] "Europe 1990: An Agenda for Action" (Eindhoven, 13 November 1984). Buvo keturi Dekkerio plano aspektai: administracinis sienų formalumų supaprastinimas, netiesioginių mokesčių derinimas, techninių normų standartizavimas ir vyriausybės pirkimų liberalizavimas.

[104] Interviu su Émile a Campo ir Fernandu Braunu.

[105] Sandholtz and Zysman, „1992", 108, 116–120; Axel Krauss, „Many Groups Lobby on Implementation of Market Plan", *Europe Magazine*, July / August 1988, 24–25; Ludlow, *Beyond*, 27–30; Calingaert, *1992*, 8; Wallace, „Making", 7. Interviu su a Campo, Braunu ir von Moltke; Cowles, *Politics*, 174–180, 211ff.

tą procedūrų reforma, ypač siekiant padidinti Parlamento galią[106]. Kadangi kurdami grupes, europarlamentarai mėgo pasirinkti gyvūnų pavadinimus, šie aktyvistai, pirmą kartą susirinkę Strasbūro restorane, pasivadino „Krokodilų grupe" („*Crocodile Group*"). Vadovaujami garbiojo Altiero Spinelli, Bendrijos įkūrėjo, jie kulminaciją pasiekė Europos Parlamento rezoliucijoje 1984 m. vasarį paskelbę „Europos Sąjungos įkuriamosios sutarties projektą" – naują, dar ambicingesnį dokumentą, turėjusį pakeisti Romos sutartį.

Minimalistai pasirodė esą įtakingesni. Skeptiškai vertindami federalizmą ir parlamento reformą liberalizuojant vidaus rinką, jie labiau vertino darbą su valstybių vadovais. 1981 m. pabaigoje „Kengūrų grupę" („*Kangaroo Group*", pavadintą dėl Australijos sterblinio gyvūno gebėjimo šokinėti per kliūtis) įkūrė verslo interesams prijaučianti (daugiausia britų ir danų) grupė su Britanijos pramonės ir torių parlamentarų lyderiu Basilu de Ferranti priešakyje. Prancūzijos rinkos liberalizavimo šalininkai manė, jog pavadinimas buvo pernelyg kvailas, kad pritrauktų įtakingus rėmėjus, ir sukūrė savo grupę[107]. „Kengūros" paskatino parlamento ekonominių klausimų studijas ir 1983 m. įvykdė viešąją kampaniją, kuri palaikė nuoseklų EB grafiką šalinant administracines, technines ir fiskalines kliūtis, kurios buvo nurodytos Sutarties projekte. 1993 m. rugpjūtį Parlamento ataskaitoje (*the Albert-Ball Report*) pirmą kartą buvo pabrėžtos „Europai nepriklausančios sąnaudos"[108].

„Kengūrų grupė" padidino vidaus rinkos klausimų svarbą tarp Britanijos verslininkų ir, kaip manoma, turėjo įtakos Thatcher vyriausybės rinkos liberalizavimo 1982 m. ir 1983 m. pasiūlymams. 1984 m. pradžioje kartu su Komisija ir Tarybos pareigūnais ji užmezgė ryšį su Briuselio „Philips" atstovu, kuris padėjo ištobulinti Dekkerio „Europa 1990" iniciatyvą[109]. Tačiau maža įrodymų, jog „Kengūros" gerokai padidino paramą vidaus rinkos reformai.

[106] Svarius pareiškimus žr.: Marina Gazzo, „Introduction", in Gazzo, *Towards*, 7–10. Tiesioginiai rinkimai į Europos Parlamentą 1979 m. suteikė šiam organui demokratinį teisėtumą, o Europos federalistai įgijo naują varomąją jėgą.

[107] „Kengūrų grupės" publikacijos įvairiais klausimais, *Kangaroo News*, byla „*Kangaroo Group*" biure Londone; interviu su šios grupės administratoriumi 1989 m.

[108] Michel Albert and James Ball, *Toward European Recovery in the 1980s: Report to the European Parliament*, Washington Papers, no. 109 (New York, 1984).

[109] Basilis de Ferranti, įkūręs „Kengūrų grupę", dirbo CBI Europos Komitete 8-ajame dešimtetyje, 1981–1983 m. bendravo su Britanijos ir Danijos verslo atstovais ir bendradarbiavo su Tarybos pareigūnais formuojant grupes. 1984 m. pavasarį susitikę su „Philips" atstovu, Veiksmų komiteto nariu, parlamentarai ir Tarybos pareigūnai pasiūlė programą su tiksliu grafiku ir tiksliais papunkčiais, kurią perėmė Dekkeris, vėliau įvardijęs užduotį, pasibaigusią 1984 m. rudenį pasivijusia „Europe 1990". Programa buvo pristatyta 1985 m. sausį koordinuojant Delors'ui. Interviu su Wisse Dekkeriu; a Campo, 1991.

Britų pramonės konfederacija (CBI), kaip matėme, jau nuo 1977 m. reikalavo vidaus rinkos reformos; Danijos verslininkai tradiciškai buvo palankūs. „Kengūros“ nepateikė ypatingų pasiūlymų ir nebuvo aktyvios viešuose debatuose; šiuo laikotarpiu Parlamento maksimalistai tapo viešesni.

Iš visų nevyriausybinių organizacijų įtakingiausia buvo pati Komisija. Jos sprendimą kurti bendrosios rinkos pasiūlymą sąlygojo ankstesnės nesėkmingos pastangos suformuoti EB pramonės politiką, kurią rėmė Komisija, palaikoma Prancūzijos ir Italijos. Per 8-ąjį dešimtmetį Komisijos narys Altiero Spinelli palaikė daug iniciatyvų, Komisijos narys Ralfas Dahrendorfas siekė nuosaikesnio plano, o įvairūs komitetai siūlė alternatyvas. Tačiau šiems siūlymams nepritarė Britanija ir Vokietija. Iš daugelio pramonės akcijų sėkminga buvo tik „Airbus“. Etienne'as Davignon'as, vidaus rinkos komisaras 1976–1984 m., pagaliau sugebėjo įkurti tarptautinių tyrimų konsorciumų programą, pavadintą ESPRIT, kuri iškilo 1982 m. kaip papildoma programa ir buvo išplėsta 1984 m. ESPRIT nesiekė sukurti centralizuotos EB pramonės politikos, tačiau paprastai derino nacionalines programas pagal griežtą *juste retour* principą, pagal kurį kiekviena vyriausybė gaudavo iš kiekvieno projekto tiek, kiek pati į jį įnešdavo. Šis principas buvo maksimumas, su kuriuo galėjo sutikti Britanija ir Vokietija[110]. Tačiau net ir ESPRIT liko sąlyginai menka ir netapo svarbiausia bendrosios rinkos iniciatyva. Davignon'as norėdamas mobilizuoti Europos tarpnacionalines verslo grupes SEA pagrindu, galėjo daryti tik netiesioginę įtaką.

8-ajame dešimtmetyje vidaus rinkos liberalizavimas taip pat buvo svarbi, nors ir antraeilė Komisijos bei Tarybos sekretoriato pareigūnų tema. Baigusi Bendrosios rinkos kūrimo reikalus, Komisija ėmė skelbti išsamias valdymo kliūčių derinimo programas dėl prekybos pagal Sutarties 100 straipsnį. 1968 m. Komisija sudarė programą su 281 pasiūlymu ir pasiūlė darbą baigti po pusantrų metų. Tačiau derinimo procedūra vyko lėtai. Po ketverių metų buvo nustatyta nauja, 1977 m., riba. 1986 m., beveik po dvidešimties metų, buvo pasiūlyti keli šimtai direktyvų, tačiau dauguma jų buvo nuosaikios ir reikalavo nepaprastai daug derybų. 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ne muito kliūtys įsigalėjo greičiau, negu EB derėjosi dėl jų pašalinimo. O valdymo derinimo klausimas, grynai techninis dalykas, turintis įtaką vidaus biurokratinių interesų fragmentacijai, liko nuošalėje[111].

[110] Wayne Sandholtz, *Hi-Tech Europe: The Politics of International Cooperation* (Berkeley, 1992), 95–97, 159, 170–171, 305. Sandholtzas, išstudijavęs ESPRIT, daro išvadą, jog *juste retour* yra „būtina“ bendradarbiavimo sąlyga, tačiau šiuo požiūriu ESPRIT buvo išimtis labiausiai dėl to, jog kai kurios vyriausybės nebuvo tvirtai įsipareigojusios programai. Maždaug tuo metu Prancūzijos užsienio reikalų ministras apgynė *acquis communautaire* žemės ūkyje, pavyzdžiui, teigdamas, jog „*juste retour* idėja nepriklauso EB“.

[111] Nicolaïdis, *Mutual*, 137–141; interviu su a Campo.

1980–1984 m. Komisijos pareigūnai, kuriems vadovavo pramonės komisaras Karlas Heinzas Narjesas, sukūrė išsamų planą, kaip įveikti ne muitų kliūtis. Tvarkydamas 1968 m. derinimo dienotvarkę, Narjesas į ją įtraukė muitinių formalumų sumažinimo ir apribojimų panaikinimo paslaugų bei transporto srityse planą, kurį 1982 m. gruodį parėmė Europos Taryba. Kitais metais, stipriai remiant pačiam Kohliui, Narjesas ir Tarybos pareigūnai užtikrino susitarimą dėl specialios Ministrų Tarybos vidaus rinkos klausimams spręsti. Tai buvo kritinis momentas, kadangi su ne muitų kliūtimis susiję klausimai buvo tikrai techniniai ir buvo aptarti bendroje Ministrų Taryboje. Ministrai nuobodžiavo ir nerodė daug iniciatyvos įveikti verslininkų ir biurokratų opoziciją dėl mažai žinomų pasiūlymų; patyręs Tarybos pareigūnas neprisimena, kad ministras iki 1984 m. būtų dalyvavęs Tarybos diskusijose dėl derinimo klausimų[112].

Vėliau tais pačiais metais Narjesas gavo direktyvos dėl „aklavietės punkto" patvirtinimą ir reikalavo anksčiau pranešti apie bet kokius naujus standartus. Jis aptarė ateities planus su verslininkų grupėmis ir tik prieš baigdamas eiti pareigas 1984 m. gruodį išleido išsamų dokumentą susumuodamas būtinus pasiūlymus. Tuo metu, kai Delors'as ir Cockfieldas pradėjo eiti pareigas 1985 m. sausį, pirmieji žingsniai į liberalizavimą jau buvo žengti. Cockfieldo Baltoji knyga 1985 m. birželį su 300 vidaus rinkos liberalizavimo pasiūlymų buvo sudaryta beveik vien iš aukščiausiųjų Komisijos pareigūnų bylose esančios medžiagos. Iš tikrųjų tuo metu, kai Cockfieldas juos surinko, vienas trečdalis pasiūlymų jau buvo aptarti[113].

Tačiau šalinant prekybos administracines ir valdymo kliūtis, tuo laikotarpiu efektyviausiai veikė ne viršvalstybiniai pareigūnai ar tarpvalstybinės interesų grupės, bet pačios valstybių vyriausybės. 1984 m. pradžioje Britanijos vyriausybė sudarė darbotvarkę pašalinti „visas" EB prekybos kliūtis. Prancūzijos vyriausybė, susirūpinusi, kad Prancūzija uždarys savo sienas dėl

[112] Interviu su a Campo, von Moltke; interviu su Karlu Heinzu Narjesu, 1992. Heinrich von Moltke, „Binnenmarktopolitik", in Weidenfeld and Wessels, *Jahrbuch 1982*, 149–153, and „Binnenmarktpolitik", in *Jahrbuch 1983*, 141–153. Karl Kaiser et al., *The European Community: Progress or Decline?* (London, 1983), 14–15, 45–47. Šiame politiniame dokumente, kurį sukūrė vadovaujančiųjų nacionalinių tyrimų institucijų vadovai, buvo nustatytas sutarimas tuo metu, kai „vienintelis svarbiausias veiksmas, kurį Bendrija galėjo padaryti atsakydama į didėjančią bedarbystę ir mažėjantį BVP", buvo įtraukti vidaus rinkos vienybės planą, kartu panaikinti apribojimus paslaugų ir transporto srityse remiantis daugumos balsavimu. Net europesimizmo laikotarpiu šiuolaikiniai apžvalgininkai pastebėjo daugiau iniciatyvų dėl vidaus rinkos.

[113] Interviu su Braunu; a Campo; Cockfield, *European*, 29, 42; von Moltke, „Binnenmarktpolitik" (1994).

mokėjimų balanso sunkumų, sėkmingai spaudė, kad dvišaliai prancūzų ir vokiečių susitarimai supaprastintų ir palaipsniui pašalintų sienų formalumus – tai žingsnis, kuris priverstų *de facto* priimti savitarpio pripažinimą. Greitai po Fonteblo viršūnių susitikimo 1984 m. gegužę Kohlis ir Mitterandas Sarbriukene sutiko derėtis dėl normalaus prekių pervežimo kontrolės pašalinimo, vidaus veterinarijos ir sanitarijos įstatymų derinimo, netrukdomo žmonių judėjimo ir bendrų supaprastintų administracinių procedūrų, dėl kurių buvo kodifikuota Mozelio sutartis. Kitas susitarimas buvo pasirašytas liepą. Vokietijos vyriausybė taip pat sutiko dėl dvišalių derybų ir, kur tik galėjo, pripažino Prancūzijos standartus. Tuo tarpu diskusijos dėl maisto produktų tęsėsi, nors Vokietijos pastangos jas įgyvendinti, kaip mes matėme, buvo nevaisingos. Belgija, Nyderlandai ir Liuksemburgas – šalys, kurios jau seniai buvo pašalinusios sienų kontrolę, manė, jog jų praktika turėtų būti apibendrinta; Kohlis ir Mitterrand'as kvietė palaipsniui priimti Beniliukso muitinių sąjungą. Buvo idėja sukurti „super EEB", propaguojant prekybos liberalizavimą ir atnaujinant dviejų lygių Europos grėsmę. 1984 m. gruodį prieš tai, kai Delors'as pradėjo eiti pareigas, buvo pasiektas parengtinis susitarimas, greitai tapęs Šengeno sutartimi, kuri pašalino muitinių kontrolę[114].

Britanijos atskirtis ir kvietimas į tarpvyriausybinę konferenciją: „tiesos išmėginimas"

Mes ką tik matėme, jog SEA gimė, kai noras bendrų EB institucijų pokyčių, kuriuos demonstravo Genscherio ir Columbo iniciatyva, susiliejo su bendrosios rinkos reformos darbotvarke. Rengdamiesi Fontenblo susitikimui, valstybių vadovai galvojo apie tokio paketo ateityje pritaikymą. Geoffrey Howe tuo metu pareiškė: „Derybos, vykusios Štutgarte ir pratęstos Atėnuose 1983 m. gruodį, nėra susijusios vien su biudžetu ir BŽŪP. Jos numatė Europos struktūrą ir kryptį ateityje". Mitterrandas ir Kohlis siūlė KDB, sienų kontrolės panaikinimą ir vidaus rinkos liberalizavimą; Thatcher naują teigiamą dvasią išreiškė straipsnyje, pavadintame „Europa: ateitis", kuriame buvo pateikta Britanijos vyriausybės Europos vizija. Jos didžiausi prioritetai buvo vidaus rinkos liberalizavimas, ypač paslaugų srityje, ir bendradarbiavimas užsienio politikos srityje. Užsienio reika-

[114] Heinrich von Moltke, „Binnenmarktpolitik", in Weidenfeld and Wessels, *Jahrbuch 1984*, 143–154; Pearce, Sutton, and Bachelor, *Protection*, 6, 14, 47–49, 66, 140–141; Helen Wallace and William Wallace, *Flying Together in a Larger and More European Union* (The Hague, 1995), 71; Geoffrey Howe, „Grossbritannien und die Bundesrepublik Deutschland als europäische Partner," *Europa-Archiv* 39 (10 November 1984), 637.

lų ministras Howe siūlė pašalinti „visas, – aš tvirtinu – visas ekonomines kliūtis". „Europa: ateitis" taip pat kvietė neoficialiai taikyti KDB ten, kur Sutartis leidžia tai daryti. Pagal Liuksemburgo kompromisą valstybės turi gebėti vetuoti „ten, kur gresia pavojus labai svarbiems nacionaliniams interesams", tačiau prieš tai „reikėtų (...) pateikti visas priežastis" Europos Tarybai[115].

Kohlis ir Mitterrand'as griebėsi iniciatyvos ir palaikė savo reikalavimus dėl oficialių sutarties pataisų su atnaujinta grėsme sukurti „dviejų kelių" Europą. Jie siekė sukurti ekspertų komitetus pagal Spaako komiteto 1955–1956 m. reikalavimus, kurie atvedė į Romos sutartį; ir tikrai komitetas dažnai buvo neoficialiai vadinamas „Spaak II". Vadovai tikėjosi suteikti komitetui aukštą lygį ir jo vadovu paskyrė Karlą Carstensą, tačiau per diplomatinę klaidą vietoj jo Airijos premjeras paskyrė savo tėvynainį Jamesą Dooge'ą. Mitterrand'as išreiškė dideles pretenzijas paskyręs Maurice'ą Faure, Prancūzijos vyriausiąjį Romos sutarties derybininką, kaip savo asmeninį atstovą. Faure į antrąjį komiteto susitikimą atvyko su ataskaitos projekto pasiūlymu, patvirtintu paties Mitterrand'o (nepasiant Quai d'Orsay prieštaravimų), kuris tapo darbiniu tekstu. Jis tapo reporteriu ir greitai įtikino komitetą veikti pagal daugumos balsavimą, toliau izoliavo Britaniją ir kitus skeptikus[116].

Komitetas suvokė procedūrų reformą kaip savo „tikrąją užduotį", tačiau negalėjo susitarti dėl dviejų esminių klausimų: KDB ir veto teisės. Britanijos delegacija atvyko tikėdamasi kartu su Prancūzija ir Vokietija būti dėmesio centre. Tačiau Prancūzija susivienijo su Vokietija ir pakvietė į „tarpvyriausybinę konferenciją" deryboms dėl formalių sutarties pataisų taikant KDB vidaus rinkos klausimams spręsti – tokią poziciją palaikė visos šalys, išskyrus Britaniją, Graikiją ir Daniją, kurios rėmė tik laisvų, neoficialių žingsnių pakartojimą skatinant daugumos balsavimą, kokį jau buvo paskelbusi Štutgarto deklaracija. Dooge'o komiteto nariai sutiko dalyvauti ir savo ataskaitoje pasiūlė septynis tekste užfiksuotus punktus bei tris išskirtus išnašose. Tačiau dėl esminių klausimų Britanijai sekėsi ne taip jau blogai. Ataskaitoje buvo pateikta daug britų pasiūlymų, kaip, antai, bendrieji EB standartai, transporto ir draudimo paslaugų liberalizavimas ir viešieji konkursai. 1984 m. pabaigoje tapo aišku, kad vidaus rinkos reforma bus įgyvendinta[117].

[115] Howe, „Future", 190; „Europoe: The Future – United Kingdom Memorandum (June 1984)", in Gazzo, *Towards*, 86–95.

[116] „Conclusions of the European Council at its Meeting in Fontainebleau" (26 June 1984), perspausdinta: Gazzo, *Towards*, 96–97; Haywood, „French", 137–138; Favier and Martin-Roland, *Le décennie*, 2:211–212.

[117] Haywood, „French", 138–139; *Financial Times*, 30 November 1984, 3 December 1984, 22 March 1985, and 10 May 1985; *Le Monde*, 30 March 1985; Corbett, „1985", 269; von Moltke, „Binnenmarktpolitik 1984" (1985), 143–154.

Pasitarę Dooge'o komiteto nariai nusprendė, jog atėjo metas įvardyti naują Europos Komisiją ir jos prezidentą. Prancūzija ir Vokietija, norėdamos paspartinti *relance* ir suteikti šiam klausimui politinį autoritetą, reikalavo išrinkti prezidentą iš didelės valstybės. Vidaus koalicijų politikai, regis, izoliavo Vokietiją, kuri neoficialiai turėjo siūlyti kandidatą. Pats save iškėlęs vienas rimčiausių pretendentų Etienne'as Davignon'as neturėjo nacionalinės politikos patirties ir buvo nepakankamai įtaigus, nors Thatcher būtų pasirinkusi būtent jį. Claude Cheysson'o, kurį siūlė Mitterrand'as, kandidatūrą atmetė ir Kholis, ir Thatcher dėl jo nesantūrumo. Delors'o, laisvo nuo Prancūzijos finansų ministro pareigų po Kabineto perskirstymo, kandidatūra į Komisijos prezidento postą buvo iškelta paskutinę minutę. Delors'o, kaip politiko, turinčio vyresniojo ministerijos pareigūno, EB Ekonomikos ir socialinio komiteto nario darbo patirtį, taip pat išmanančio ekonomikos politikos klausimus, ryški asmenybė taip patiko Vokietijos ir Britanijos derybininkams, kad jie tuoj pat patvirtino paskyrimą. Kaip atsvarą Thatcher paminėjo liberalių pažiūrų laisvosios prekybos šalininką Lordą Cockfieldą – kandidatą, kuris turėjo darbo vyriausybėje patirtį ir, kaip vėliau pareiškė Howe, „aiškią nuostatą mūsų klausimu". Tačiau 1984 m. liepos 17 d. būtent Delors'as sutiko eiti šias pareigas[118].

Vidaus rinkos reforma nebuvo pats svarbiausias Delors'o darbotvarkės klausimas. Jis kėlė kitokius negu Prancūzijos vyriausybė uždavinius: palaikė Europos socialinę politiką (pirmoji didelė iniciatyva tapus prezidentu), stipresnę Europos pramonės ir technologijų politiką ir, svarbiausia, stiprią pinigų politikos integraciją. Prieš pradėdamas eiti savo naujas pareigas, Delors'as aplankė dešimtį sostinių aiškindamas valstybių narių vyriausybėms įvairias „labai svarbias priežastis", dėl kurių reikėtų pakartotinai reklamuoti EB. Vyriausybių vadovai nevienodai priėmė politinio bendradarbiavimo, pinigų politikos, gynybos ir procedūrines reformas, tačiau visos (galbūt, išskyrus Graikiją) sutiko, jog vidaus rinkos liberalizavimas būtinas – tai buvo faktas, jau užfiksuotas Fontenblo komunikate. Delors'as taip pat bendravo su verslininkų grupės vadovu Maxu Kohlstammu, senu Monnet draugu, kuris manė, jog vidaus rinkos reformai įgyvendinti reikės išplėsti KDB taikymo galimybes[119].

Savo pirmojoje kalboje Europos Parlamente 1985 m. sausio 14 d. Delors'as iškėlė tikslą užbaigti vidaus rinkos liberalizavimą 1992 m. – tais pačiais, kai ketveriems metams skiriama Komisija bus atidirbusi dvi kadencijas – siekiant

[118] Howe, *Conflict*, 405. Sakoma, kad dauguma siūlė Delors'ą. Grant, *Delors*, 58; Fitzgerald, *All*, 588; Howe, *Conflict*, 404; Ross, *Jacques*, 28; Bauchard, *Guerre*, 266.

[119] Interviu su Delors'u, 1989–1996.

pirmąjį etapą užbaigti 1988, o visą darbą – 1992 m. Tačiau pats jis į šį klausimą žiūrėjo skeptiškai. Iki 1985 m. ši užduotis nebuvo svarbiausias reformos programos punktas. Tik prieš Milano viršūnių susitikimą 1985 m. viduryje, kai Dooge'o komitetas baigė savo darbą, jis (nors ir nenorom) pasiūlė sąsają tarp KDB ir vidaus rinkos liberalizavimo. Tačiau Komisija, bijodama nesėkmės, liko abejinga. Net ir tada šios svarbios užduoties įgyvendinimas sutapo su tyrimų ir plėtros programos finansavimu bei pinigų reforma[120].

Ne tik dėl asmeninių abejonių ir ne tik Delors'as delsė. Kai Taryba „parėmė tikslą 1992 m. suformuoti bendrąją rinką ir kvietė (...) Komisiją sudaryti detalizuotą programą su konkrečiu grafiku", Delors'as perleido Tarybos užklausą Cockfieldui, vidaus rinkos komisijos nariui, kuris laisvai naudojosi savo mandatu ir sukūrė Baltąją knygą. Vietoj vieno „užbaigtos vidaus rinkos" apibrėžimo Cockfieldas savo darbe pateikė beveik 300 įvairių pasiūlymų, tokių kaip PVM suderinimas, apribojimų panaikinimas paslaugų sferoje, standartizacija ir savitarpio pripažinimas įvairiose srityse, ir papildė juos trumpais filosofiniais komentarais laisvosios prekybos tema. Cockfieldas teigė, jog sąmoningai siekė apriboti vyriausybių galimybes išnagrinėti Baltąją knygą ir išsiuntė ją į Milaną likus tik dešimčiai dienų iki derybų pradžios. Akivaizdu, jog tokia taktika nieko gero nedavė ir strategiškai buvo naudinga tik spaudai[121].

Tuo metu valstybės narės tapo aktyvesnės. Vokietija, besirengdama aukščiausiojo lygio 1985 m. kovą ir sausį Liuksemburgo bei Milano susitikimams, siūlė pakartotinai reklamuoti Bendriją apribojant Liuksemburgo kompromisą, plečiant EB kompetenciją užsienio reikaluose ir užbaigiant vidaus rinkos reformą – toks paketas buvo sudarytas pagal Dooge'o ataskaitą. Prancūzija paskelbė naują straipsnį Nr. 235, kuriame buvo numatytas netrukdomas kai kurių šalių judėjimas į priekį nelaukiant kitų valstybių („lankstumas"). Vokietija atmetė siūlymą, oficialiai nekomentavo pinigų politikos klausimo ir laukė, kol jį ratifi-

[120] Attali, *Verbatim*, 1:718. Tarp Delors'o asmeninių prioritetų, atrodo, buvo Europos technologinės bendrijos įkūrimas; pradėjęs eiti Komisijos prezidento pareigas, Delors'as taip pat pasiėmė ir pinigų politikos portfelį. Grant, *Delors*, 66–67; interviu su Jacquesu Delors'u, 1996. Maria Green Cowles, ištyrusi kelis interviu, pareiškė, jog svarbiausias jo rūpestis buvo institucijų reforma, tačiau kiti autoriai mano kitaip. Atrodo, jog Delors'as atsargiai žiūrėjo į vidaus rinkos reformos ir institucijų reformos ryšį 1995 m., tačiau „po šešių mėnesių (...)" įsitikino, kad „institucijų klausimas yra neišvengiamas". 1985 m. birželio 26 d. spaudos konferencija, cit.: Ken Endo, „Political Leadership in the European Community: The Role of the Commission Presidency under Jacques Delors, 1985–1995", thesis, Oxford University, 1995, 63. Taip pat: Ross, *Jacques*, 31; Cockfield, *European*, 53–54; *Bulletin EC 3–1985*, pt. 1.2.4.

[121] Cockfield, *European*, 29, 33, 42, 48–52, 82–83; interviu su Braunu ir a Campo. Tuo metu Genscheris ir Dumas dirbo su EUREKA projekto pasiūlymu. Gensher, *Errinerungen*, 376–377.

kuos valstybių parlamentai. Prancūzijos vyriausybė kvietė Vokietiją reikalauti „atsitraukti iš susidariusios padėties", kadangi Europos piniginės sistemos pažangos ji siekė tik gavus visų vyriausybių bendrą sutikimą[122].

Britanijos vyriausybė, remdama ekonominę reformą, tačiau vildamasi, kad nereikės taisyti sutarties, paskelbė priešingą kampaniją. Britanija savo ankstesnius vidaus rinkos reformos siūlymus, pirmą kartą skelbtus dar prieš Fontenblo viršūnių susitikimą, o dabar jau susistemintus Baltojoje knygoje, susiejo su mandagiu sutikimu geriau susilaikyti, o ne skelbti veto. Procedūrinis siūlymas dabar buvo sudarytas iš dviejų naujų elementų: savanoriškai susilaikyti taikant Liuksemburgo kompromisą žemesniame Tarybos lygyje, jeigu valstybių vadovai iškels tokį tikslą (panašų į Prancūzijos siūlymą prieš keletą metų), ir atskirti neoficialaus politinio bendradarbiavimo sutarties sisteminius principus. Vienas iš dviejų Prancūzijos konferencijoje pateiktų dokumentų buvo maždaug tokio paties turinio su senu Prancūzijos pasiūlymu, jog veto turi būti patvirtintas raštu ir tik tada pateiktas Tarybai[123].

Milano viršūnių susitikimo metu vyriausybių vadovai vieningai patvirtino Baltąją knygą. Jie taip pat nedelsiant priėmė Britanijos sprendimų priėmimo procedūros neoficialių pataisų siūlymą, tačiau daugumos valstybių siekiai buvo didesni. Britai, danai ir graikai atmetė Delors'o siūlymą nedelsiant pataisyti Sutartį ir taikyti KDB 99–101 straipsniams. Genscheris siūlė grąžinti tokią sprendimų priėmimo procedūrą, kokia buvo prieš Liuksemburgo kompromisą, ir pagal ją taikyti KDB sprendžiant vidaus rinkos klausimus, tačiau kai kurie vadovai (tikėtina, kad ir Thatcher) neatsisakė Liuksemburgo kompromiso. Net ir švelnesnis Britanijos pataisų projektas buvo atmestas[124].

Norėdami išvengti nesėkmės pirmininkavimo metu, Italijos vyriausybės nariai netikėtai – kaip apibūdino kai kurie dalyviai – pakvietė balsų dauguma nuspręsti, ar reikia surengti oficialią tarpvyriausybinę konferenciją pagal 236 straipsnį. Komisija ir ypač Émilie Noël pakartotinai dirbo prie šio siūlymo su užsienio reikalų ministru Andreotti, kuris lenktyniavo su premjeru Craxi ir norėjo pasirodyti esąs preoeuropietis. Vokietija ir Beniliukso šalys nedelsdamos parėmė Italiją ir Prancūziją, vėliau ir Airiją, o Britanija, Danija ir Graikija liko prieš. Britanijos protestas (dėl procedūrų) prieš patį pirmąjį daugumos balsavimą Europos Taryboje buvo neišgirstas, ir konferencija buvo sušaukta. Thatcher namo iš Milano grįžo įsiutusi, tačiau po kelių dienų Howe ir kiti

[122] Attali, *Verbatim*, 1:896–897.

[123] De Ruyt, *L'Acte*, 57–59; Haywood, „French", 142–143; Gazzo, *Towards*, perspausdina britų pasiūlymus.

[124] Grant, *Delors*, 70–74; De Ruyt, *L'Acte*, 60–61; Haywood, „French", 143; Gazzo, *Towards* (*Supplement*), 3–8; Commission document, COM (85) 352 (26 June 1985).

kolegos įtikino ją, jog Britanija turėtų vykti į tarpvyriausybinę konferenciją. Britanijos apsisprendimui, atrodo, reikšmės turėjo du susieti klausimai[125].

Pirma, Britanijos vyriausybė nieko neprarado dėl Baltojoje knygoje pateikto KDB klausimo ir kitų 100 straipsnio punktų, kaip, antai, apribojimų panaikinimas paslaugų sferoje. Nuosekliai išnagrinėję vieną siūlymą po kito, Thatcher kolegos padarė išvadą, jog Britanijos interesai gali būti pažeidžiami tik keliose srityse. Taip pat Britanijos vyriausybė nebuvo kurčia nuolatiniams priekaištams, jog užtikrinant vidaus rinkos plano įgyvendinimą, reikalingi kai kurie procedūriniai pakeitimai. Howe atsimena, jog „Milano neramumai greitai buvo pamiršti (...), JK vis dar formaliai prieštaravo bet kokiems Sutarties pakeitimams (...), [tačiau] mes elgėmės teisingai norėdami Cockfieldo bendrosios rinkos programai rasti tinkamą vietą“[126].

Antra, Britanija vėl susidūrė su atskirties grėsme. Milano konferencijoje Danijos, Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos politikai viešai pareiškė palaikantys atskirtį. Mitterrand'as sprendimus Milane pavadino „tiesos išmėginimu“. Kaip jau supratome, Mitterand'as ir Kohlis labai subtiliai pasinaudojo atskirties grėsme. Grėsmė buvo tikėtina: Prancūzija jau seniai skelbė „dviejų kelių“ iniciatyvas, ypač aukštosios technikos srityje, o tuo laikotarpiu dviejų kelių Europos Bendrija įsigijo šalininkų tarp žinomų mokslininkų ir politikos apžvalgininkų. Europos Parlamento Europos Sąjungos sutarties projekto 82 straipsnyje ši iniciatyva buvo skelbiama kaip alternatyva, o teisės specialistai įvertino ją kaip teisinę priemonę. Vidaus apžvalgininkai sutinka, jog Britanijos liberalizavimo interesai susipynė su tikėtina atskirties grėsme ir nulėmė Britanijos politikos pobūdį. Britanija dalyvavo tarpvyriausybinėje konferencijoje (TK) ir pripažino, jog būtinos oficialios Sutarties pataisos, bet toliau buvo skeptiška, tačiau konstruktyvi[127].

[125] De Ruyt, *L'Acte*, 60–61; Haywood, „French“, 143; interviu su Kanzleramto pareigūnu, Komisijos pareigūnais, Britanijos ministru pirmininku; Gazzo, *Towards* (*Supplement*), 3–8; Howe, *Conflict*, 446–448. Sutarties procedūrinėje pataisoje Nr. 235 nepaklūstančiam buvo pateikti du siūlymai: pašalinti Parlamentą ir reikalauti vienabalsiškumo. Pastarasis sumažino „dviejų kelių“ sprendimų galimybę, ypač palyginus su Parlamento siūlymais sudaryti visiškai naują sutartį.

[126] Howe, *Conflict*, 447, taip pat 408–409, kur Thatcher vaizduojama kaip „entuziastė“ dar prieš Milano konferenciją; Cockfield, „Real“, 5. Britų pareigūnai taip pat rūpinosi, kad tarpvyriausybinės konferencijos priimti oficialūs sutarties pakeitimai skatintų įvykius nesprendžiant bendrosios rinkos klausimų. Interviu su buvusiu premjerės patarėju, 1997.

[127] Interviu su Britanijos ministrės pirmininkės atstovu; von Moltke, „Binnenmarktpolitik 1984“; Cockfield, „Real“, 5. Žr.: Helen Wallace with Adam Ridley, *Europe: The Challenge of Diversity* (London, 1985), ypač 5 sk.; Eberhard Grabitz, ed., *Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* (Kehl am Rhein, 1984); Bieber, Jacqué, and Weiler, eds., Ever, 167–175; Corbett, „1985“, 242.

Tarvyriausybinė konferencija: „aiški ir lemiama" pergalė

SEA projektas buvo pastūmėtas per pirmąjį tarpvyriausybinės konferencijos mėnesį, o visus niuansus užsienio reikalų ministrai ir vadovai išsiaiškino penkių susitikimų metu, kurie vyko nuo spalio 21 iki gruodžio 1 dienos. Dokumentas buvo pasirašytas 1986 m. vasarį. Projekte KDB buvo pateikiamas remiantis 100 straipsniu kartu su kitais straipsniais, kuriuose buvo nustatyti atitinkami paslaugų ir transporto tarifai, kapitalo judėjimas ir įmonių teisė jungtis[128].

Jau iš pat pradžių visos vyriausybės susitarė dėl vidaus rinkos reformos, vykdomos pagal Baltosios knygos siūlymus sudarytą darbotvarkę; derybose buvo nustatyti reformos vykdymo terminai. Žvelgiant iš maksimalistinės perspektyvos, SEA buvo procesas, ribojęs tų reformos procedūrinių ir esminių pakeitimų mastą ir intensyvumą, kurie būtų reikalingi liberalizuoti vidaus rinką – procesas, reikalingas užtikrinti ne tik Britanijos, bet ir kitų valstybių narių, nenorėjusių pripažinti dokumento, kai staiga pajuto grėsmę savo suverenitetui, pritarimą. Be to, neturtingoms valstybėms buvo pažadėti daliniai mokėjimai, nes kitaip jos grasino vetuosiančios sutartį.

Britanija ir kitos valstybės reikalavo atsisakyti kai kurių vidaus rinkos funkcijų. Buvo nuspręsta, jog fiskalinė politika turi būti sprendžiama vienbalsiai, o darbdavių teisių ir laisvo asmenų judėjimo klausimų EB jurisprudencija nepalietė. Dėl kitų svarbiausių klausimų ir dėl vidaus rinkos politikos nebuvo susitarta. Tai sumažino įsipareigojimus iki minimalaus ar simbolinio lygio. Pirmininkaujant Liuksemburgui, Komisija turėjo parengti tekstą – šią galimybę Delors'as, vis dar nesusitaikęs su reforma ir daugiausia dėmesio skyręs bendrosios rinkos politikai, praleido ir pateikė medžiagą apie bendradarbiavimą pinigų, technologijų, aplinkos, kultūros srityse ir sanglaudą tik tam, kad pamatytų, kaip ji vėl atšaukiama. Nauji klausimai dėl politinio bendradarbiavimo, socialinės, technologijų, kultūros politikos, žmogaus teisių, paramos vystymui ir energetikos neatitiko tuo metu taikomos kodifikacijos. Aplinkosaugos politika, kaip nauja sritis, turėjo būti tvirtinama vienbalsiai[129].

Dėl pinigų politikos integracijos kilo daugiausia ginčų. Tai ilgai buvęs asmeninis Delors'o interesas, pasirinktas kaip pirmutinė ir esminė reformos varomoji jėga. Komisijos siūlymuose buvo pateikta bendrojo pinigų fondo kūrimo idėja vienbalsiam patvirtinimui *tų, kurie renkasi narystę* – dvipusis

[128] Gazzo, *Towards*, 2:56ff.

[129] De Ruyt, *L'Acte*, 67–91; Corbett, „1985", 249–250; Noël, „Single", 8. Komisija ir kelios vyriausybės siekė derybų metu išplėsti EB teisinę kompetenciją ir įtraukti į 235 straipsnį nemažai bendrų funkcijų.

pasiūlymas, kuriame būtų suderintas EB teisėtumas ir bet kokios mažesnių grupių regimos pastangos. Nuosekliai pritardamos pinigų politikos prioritetams, apie kuriuos kalbama ketvirtame skyriuje, Prancūzijos ir Italijos vyriausybės manė, jog Delors'o siūlymas buvo pernelyg nereikšmingas, o Vokietija, Britanija ir Nyderlandai prieštaravo bet kokiai užuominai apie pinigų politiką. Kai Vokietija ir Britanija neteko kantrybės ir 1986 m. pabaigoje susiejo pinigų politikos bendradarbiavimą su iki galo įgyvendintu kapitalo rinkos liberalizavimu, kitos šalys greitai sutiko su kompromisu, kuriame nebuvo numatyta jokių konkrečių žingsnių šalia jau nusistovėjusių politikos normų. Komisijos aktyvumą greitai pažabojo po konferencijos atidarymo vykęs neoficialius ekonomikos ir finansų ministrų susitikimas, kuriame finansų ministrai reikalavo – o labiausiai Vokietija – jog jie būtų pakonsultuoti prieš tai, kai konferencijai bus pateikti bet kokie pinigų politikos integracijos pasiūlymai[130].

Iš tikrųjų SEA valstybių narių vyriausybių nepriartino prie Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS), o gal net ir atitolino. Thatcher prieštaraujant, o Genscheriui reikalaujant, Kohlis priėmė Delors'o pasiūlytą retorinę nuorodą „pažangiai realizuoti" EPS peržiūrėtos sutarties preambulėje. Delors'as suvokė klausimą kaip įstatyminį instrumentą, tačiau Thatcher pareiškė, jog žodžiai „nieko nekeičia, o jei keistų, aš su jais nesutikčiau". Vėliau ji peržiūrėjo savo sprendimą, tačiau paaiškėjo, jog nuo pat pradžių ji buvo teisi: vien žodžiai neturėjo jokios įtakos. Be to, pirmą kartą Britanijai remiantis Sutartimi buvo suteikta teisė veto galia spręsti pinigų sistemos integracijos klausimus ir, pasinaudojus galimybe, stabdyti didėjantį, ne pagal Sutartį, poslinkį link EPS. Kai kurie politikai teigė, jog pažangą link pinigų sistemos sąjungos „reiktų verčiau tikrinti, o ne skatinti". Delors'as tik nustatė, jog peržiūrėta sutartis daro „nuolaidą (...) evoliucijai, kai ji tampa neišvengiama"[131].

Vyriausybės sutiko, jog reikia didelių privilegijų ir atsakomybę ribojančių išlygų. Neturtingesnės valstybės baiminosi, kad nebūtų įvesti aukšti standartai. 8C straipsnyje nurodoma, jog kurdama direktyvas, Komisija turi atkreipti dėmesį į neturtingesnių valstybių poreikius. Turtingos šalys, tokios kaip Vokietija ir Danija, būgštavo dėl KDB, kuris verstų jas pripažinti žemesnius aplinkos, saugumo ir socialinius standartus. Susidarius tokiai situacijai, derybininkai apgalvotai vengė aptarinėti Liuksemburgo kompromisą ar daugumos

[130] Corbett, „1985", 247–248; Gazzo, *Towards*, 2:24, 86. Taip pat Gazzo, 1:38; Ludlow, *Beyond*, vi.

[131] Gazzo, *Towards*, 1:8; taip pat 25–26; Thatcher, *Downing*, 741; *Economist*, 30 November 1991, 47; De Ruyt, *L'Acte*, 272; Corbett, „1985", 268. SEA įtraukė kalbą, apribojančią EuPS pagal esamos jos funkcijas. Požiūrį, jog rezultatai atspindi Britanijos derybininkų „triumfą", įtikinamai pateikė Tayloras „New".

balsavimo procedūrą (pastarąją vėliau nustatė pati Taryba). Vietoj to, Vokietija siūlė, kad valstybių su aukščiausiais standartais vyriausybėms būtų suteikta veto teisė. Toks kokybinio veto panaudojimo variantas buvo atmestas, tačiau galutinės Sutarties 100A(3) straipsnyje Komisija gavo instrukciją atsižvelgti į aukštus standartus ir, tai svarbiausia, išlaikyti silpnesnį veto. 100A(4) straipsnyje, kurį parašė patys vadovai baigiamajame viršūnių susitikimo posėdyje, valstybėms, atmestoms Taryboje balsų dauguma ar norinčioms pasinaudoti apsaugos punktais, buvo leidžiama išlaikyti savo vidaus valdymo sistemą pagal 36 straipsnį[132].

SEA buvo pristatyta bendradarbiavimo procedūra, pagal kurią Parlamentas vėliau galėtų kištis į įstatymų leidybos procesą dėl veto įstatymo išleidimo ar pridurti pataisas, kurios, patvirtintos Komisijos, būtų pateiktos Tarybai pagal balsavimo taisykles, panašias į tas, kurios darė įtaką Komisijos siūlymams. Komisijos ir kitų valstybių narių požiūriu, ši procedūra didino Parlamento įtaką nepažeidžiant nei Komisijos, nei Tarybos oficialių galių[133]. Žinoma, Vokietijos ir Italijos vyriausybių nariai pareiškė, jog ji neadekvati; jie siekė institucijų lygmeniu įteisinti derybas akis į akį tarp Tarybos ir Parlamento – neįpareigojantį „sutaikymą“ arba įpareigojančią „bendrųjų sprendimų“ procedūrą. Britanija ir Danija prieštaravo bet kokiam parlamento galių didinimui. Pusiausvyrą stengėsi išlaikyti Beniliukso šalys, kurios siekė palaikyti esančius Komisijos įgaliojimus, kuriuos jos įvertino kaip mažų valstybių interesų apsaugą. Nauja bendradarbiavimo procedūra buvo perkelta į 100 straipsnį ir tam tikrus socialinius, technologinius bei aplinkosaugos sprendimus, tačiau nelietė tokių sričių kaip paslaugų sferos liberalizavimo, kapitalo judėjimo ir transporto politikos. Europos Parlamentas (EP) – labiausiai reikalaujant Vokietijai – turėjo konsultuoti visais įstatymų leidybos klausimais, taip pat jo pritarimo reikėjo priimant naujas šalis nares ar kandidates. Sutarties pataisų, naujų EP rinkimų taisyklių ir naujų finansinių šaltinių kūrimo reikalavimui nepritarė beveik visos šalys – Britanija, Prancūzija ir Vokietija, o dėl finansinių šaltinių kūrimo protestavo visos trys valstybės[134].

[132] Pagal 100A(4)straipsnį dabar Teismas ir mažiau Komisija – o ne valstybės narės, kaip numatyta Liuksemburgo kompromise – galutinai nustato tinkamą pateisinimą atleidžiant valstybę nuo Bendrijos vidaus rinkos sprendimo. Įgyvendinimas tapo svarbia konfliktų zona. De Ruyt, *L'acte*, 172ff; Haywood, „French“, 146.

[133] Čia vadovaujuosi Tsebeliso Parlamento galių formalios analizės kritika, sąmoningai praleidžiančia procedūros elementą, kurį Komisijos pareigūnai tuo metu laikė pačiu svarbiausiu, o konkrečiai – Parlamento poreikį siekti Komisijos patvirtinimo, taip pat neoficialų spaudimą ir veto grėsmę, kurie turi lemiamą reikšmę. Cf. Tsebelis, „Power“.

[134] Interviu su Delors'u; De Ruyt, *L'acte*, 124ff. Komisijos siūlymas suteikti sau plačias įgyvendinimo galias, kurias vieningu balsavimu reguliuotų Taryba, galiausiai buvo atmestas.

Viena galutinė sąlyga, svarbi priimant vidaus rinkos programą, buvo „struktūrinių fondų" plėtra – infrastruktūrinis neturtingesnių Bendrijos regionų finansavimas. Ši vadinamoji konvergencijos politika buvo būtina ne tik todėl, kad tai buvo esminis ekonomikos liberalizavimo elementas, kaip kartais pareikšdavo Komisija, tačiau todėl, kad ji buvo Graikijos, Airijos ir Italijos, o vėliau Ispanijos ir Portugalijos paramos politinė kaina. Kaip buvo nurodyta tarpvyriausybinės komisijos (Dondelingerio grupė), parengusios derybas, ataskaitoje, „kai kurios delegacijos [apsvarstė] atitinkamas nuostatas (...) *sąlygą priimant vidaus rinkos pasiūlymus*"[135]. Turtingesnės valstybės neskubėjo ką nors siūlyti tuoj pat, tačiau sutiko, kad regioniniai, struktūriniai ir vystymo fondai būtų „gerokai padidinti per tam tikrą laikotarpį atsižvelgiant į finansines galimybes" – remiantis šia fraze 1988 m. fondai buvo gerokai padidinti.

Delors'as aktyviai vadovavo deryboms dėl struktūrinių fondų. 1987 m. jis susiejo sprendimus dėl struktūrinių, žemės ūkio ir biudžeto problemų vienose derybose. Susitarimas dėl struktūrinių fondų, į kurį skeptiškai žiūrėjo Thatcher, parodė Vokietijos ir Prancūzijos pasiryžimą vėl gąsdinti Britaniją atskirtimi. Šis grasinimas dažnai nekorektiškai priskiriamas Delors'ui ir Komisijai, o juk Britanijos grasinimo politiką tyliai, bet tvirtai valdė pats Kohlis. Iš pradžių sutikęs teikti šiek tiek daugiau lėšų, vėlai vakare susitikęs su Thatcher, jis grasino paskelbsiąs keturių punktų pranešimą, kuriame bus pranešta, jog EB toliau išsivers ir be Britanijos[136].

Šalyse ratifikacijos procedūra nekėlė problemų, nors buvo atidėliojama Danijoje ir Airijoje, kuriose pagal konstituciją turėjo įvykti referendumai, ir Italijoje, kur SEA buvo kritikuojamas kaip netoliaregiškas. Italijos premjeras Craxi suabejojo, ar SEA darbotvarkė buvo pakankamai maksimali, ir prižadėjo ją remti tik tada, kai Europos Parlamentas patvirtins ją – o jis neturėjo kito pasirinkimo. Kai prasidėjo Liuksemburgo viršūnių susitikimas, Kohlis ir Mitterrand'as pareiškė – nors pareiškimas buvo skirtas nebent tik palikuonims – jog jie būtų pasirengę dirbti toliau dėl Parlamento galių, pinigų politikos ir KDB. Britanijoje, priešingai, Whitehallo pareigūnų tyrimais buvo nustatyta, jog rezultatas bus sėkmingas „visais klausimais, kurie yra tikrai svarbūs", o Thatcher pavadino rezultatus „aiškiais ir lemtingais"[137].

[135] Gazzo, *Towards*, 2:58.

[136] Interviu su Kanzleramto pareigūnu, kuris padarė kopijas. Dėl nebaigtų procedūrų žr.: Ardagh, „Will", 44; Ross, *Jacques*, 40–43.

[137] Interviu su Britanijos ministrės pirmininkės patarėju; Howe, *Conflict*, 457.

Aiškinant tarpvalstybines derybas: „išlikti žaidime“

Paprasta SEA išmintis turėjo lemiamą įtaką politiniams sumanytojams, EB pareigūnams aktyvistams, teisėjams, parlamentarams ir tarpvalstybinėms interesų grupėms. Toks požiūris daugiau ar mažiau rėmėsi viršvalstybinių derybų teorijos prielaidomis, būtent, jog informacija ir idėjos yra menka prekė, tačiau gyvybiškai svarbi tarptautiniam bendradarbiavimui ir jog viršvalstybiniai pareigūnai turi gana palankią padėtį jas teikti.

Šią poziciją labiausiai rėmė dalyviai, ypač lordas Cockfieldas, kuris, kaip jau matėme, pareiškė, jog didžiausias skirtumas tarp sėkmingo SEA ir ankstesnių reformų pastangų buvo aktyvistų Komisija. Mokslininkai jam pritarė. Svarbiausia George'o Rosso tyrimo apie Delors'o komisiją išvada yra ta, jog SEA niekada nebūtų atsiradusi be ypatingų Prancūzijos technokratinio politinio voliuntarizmo tradicijų, kurios atsispindėjo Delors'o veikloje: „Politinių Komisijos siūlymų šviesa ir įžvalgumas buvo svarbiausias tolesnio Europos vystymosi kintamasis (...). Komisija turėjo galimybes ir institucinę teisę pasirinkti galimą kursą (...). Padarytas teisingas pasirinkimas (...) galėjo vėl pastūmėti kurti Bendriją. Blogas politinis darbas (...) būtų praleidęs galimybę“[138]. Tuo pačiu tonu Wayne'as Sandholtz'as ir Johnas Zysmanas reikalavo, jog struktūrinės sąlygos būtų „atsitiktinės“ ir „neapibrėžtos“; todėl viršvalstybiniai entrepreneriai privalėjo „sukurti bendrą Europos interesą ir parengti derybas“[139]. Kurdami neoficialias hipotezes pagal žaidimų teoriją, Geoffrey Garrettas ir Barry Weingastas spėjo, jog ETT sprendimai galėjo suteikti būtiną centrinį tašką, leidžiantį vyriausybėms galiausiai bendradarbiauti bendroje liberalios politikos srityje[140]. Kiti manė, jog tarptautinio verslo grupių mobilizacija – arba spontaniška, arba skatinama viršvalstybinių veikėjų – buvo lemiama, kadangi ji leido suinteresuotoms pusėms įtikinti ar apeiti valstybių vyriausybes[141].

Pareiškimai apie viršvalstybinių entreprenerių veiklos svarbą yra, aš manau, labai perdėti, ir ne tik dėl to, kad jie pagrįsti paprasčiausiais faktais, jog viršvalstybiniai pareigūnai buvo aktyvūs ir derėjosi sėkmingai, ir ne tik dėl metodiškai teigiamo jų įtakos įvertinimo. Pagal duomenis labiau atpažįstama tarpvyriausybinė derybų teorija. Derybų metu valstybių vadovai – Kohlis, Mitterrand'as, Thatcher – buvo aktyvūs, gerai informuoti dalyviai. Daug

[138] Ross, *Jacques*, 3, 12.

[139] Sandholtz and Zysman, „1992“, 128.

[140] Garrett and Weingast, „Interests“, 189. Tačiau p. 190 jie nusprendė, jog tai „vienpusė didžiausių vyriausybių galios ir funkcinių interesų teorija.“

[141] Cowles, *Politics*; Sandholtz and Zysman, „1992“.

veikėjų, ne tik dauguma labiausiai suinteresuotų valstybių vyriausybių, norėjo ir galėjo atlikti svarbias funkcijas derybų metu – rengti iniciatyvas, tarpininkauti vyriausybėms ir mobilizuoti suinteresuotas socialines grupes. Pirmojoje 1984 m. pusėje bendrosios rinkos liberalizavimas buvo pripažintas kaip vienintelė programa, galinti sutelkti didžiausių valstybių vyriausybes susitarti. Ten, kur iškildavo nesutarimai dėl paskirstymo, stambiausių valstybių narių vyriausybės pareikšdavo griežtus galimų derybų apribojimus. Vyriausybės vetavo susitarimus, kuriems jos prieštaravo, grasino atskirti nuo tų, kuriuos jos rėmė, ir siūlė dalinius mokėjimus. Priešingai, Komisijos pareigūnai, europarlamentarai ir daugelis verslo grupių SEA laikė antraeile pinigų integracijos, demokratizacijos, pramonės politikos ar užsienio politikos bendradarbiavimo alternatyva. Greitai, ir kaip tarpvyriausybinėje teorijoje numatoma, stiprių vyriausybių reikalavimai, o ne viršvalstybiniai siūlymai primetė bendradarbiavimo apribojimus. Svarbiausi požymiai aptariami toliau.

Svarbiausi reformos apribojimai buvo konvergenciniai valstybiniai liberalizavimo reikalavimai, o ne siūlymų teikimas. 1983 m. nacionaliniai prioritetai veiksmingai susiliejo, kai trijų didžiausių valstybių vyriausybės norėjo pereiti į aukštesnį Europos integracijos lygį ir parėmė bendrosios rinkos reformą kaip geriausią būdą tai pasiekti. Išsprendus priėmimo klausimą ir biudžeto ginčus, buvo atkreiptas dėmesys į šį projektą. Daug perspektyvių siūlymų iškėlė vyriausybės, viršvalstybiniai veikėjai ir privačios grupės. Iš tikrųjų sėkmingos dvišalės Prancūzijos ir Vokietijos derybos bei daugiašalės diskusijos (Šengeno sutartis) dėl ne muitų kliūčių ir muitinių formalumų vyko anksčiau negu prasidėjo diskusijos Europos Bendrijoje. Kai kurie tarpvalstybiniai ir vidaus interesai susitelkė spontaniškai. Kitus pasiūlymus, tokius kaip, pavyzdžiui, paslaugų sferos liberalizavimas, iškėlė Britanija. 1985 m., kai SEA buvo pradėtas rimtai nagrinėti, kai kurios EB reformos jau buvo įgyvendintos, kaip ir Vidaus rinkos tarybos įkūrimas ir neveiklumo susitarimas. Vyriausybės ypač susitelkė, kad dauguma Komisijos siūlymų atlieptų specialius valstybių narių klausimus. Po 1983 m. vidaus rinkos liberalizavimas tapo pagrindiniu trijų didžiausių valstybių vyriausybių tikslu; KDB rėmė dvi trys šalys. Tiesioginis rezultatas buvo spaudimas vykdyti bendrosios rinkos reformą ir tikėtina pašalinimo grėsmė siekiant KDB.

Pasirengimas verčiau keisti reikalavimą, o ne keisti teikimą ryškiausias tada, kai lyginame SEA su ankstesniais Komisijos siūlymais. 7-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 8-ąjį dešimtmetį Komisijos nariai siūlė daug panašių įvairių paketų klausimų, dažnai su panašiomis galutinėmis datomis tik tam, kad vyriausybės juos atmestų. Narjesas atgaivino šią darbotvarkę 9-ojo dešimtmečio pradžioje siekdamas panašių institucinių ir valdymo pokyčių. Delors'as ir Cockfieldas, surinkę visą šią istoriją į aiškų pasiūlymą, padarė ką galėjo,

tačiau jie darė tai, ką jau buvo išmėginę kiti. Narjesas tikėjo, kad „toks siūlymas, kaip vidaus rinkos liberalizavimo programa ir sutarties pakeitimas, buvo netinkamas [*nicht denkbar*] prieš Fontenblo. 1984–1985 m. Delors'o projektas 1981–1982-aisiais būtų visiškai žlugęs"[142]. Genscheris, Kohlis ir Mitterrand'as aiškiai suprato patį principą, kadangi nuo 1981 iki 1984 m. jie sąmoningai atsikratė visų problemų norėdami palikti vietos „*relance*".

Derybų duomenys rodo didelę valstybių vyriausybių svarbą. Vyriausybės buvo palyginti gerai informuotos, o specialūs politikos siūlymai buvo gausūs ir prieinami, ar jie būtų pateikti valstybių vyriausybių, ar viršvalstybinių pareigūnų, europarlamentarų, tarpvalstybinių interesų grupių, tarptautinių kompanijų ar vidaus interesų grupių. Prancūzijos vyriausybė, kaip ir Liuksemburgas, kurio atstovas tuo metu buvo Komisijos prezidentas, pateikė parengtų sutarčių projektus, juos taip pat pateikė visos vyriausybės su savais klausimais. Žinoma, 60–70 proc. galutinių nuostatų buvo sudarytos pagal Komisijos formuluotę, o dauguma jų buvo techninio ar teisinio pobūdžio. Vyriausybės nuosekliai nagrinėjo Baltąją knygą ir vidaus, ir jungtiniuose posėdžiuose, kai kuriuos klausimus atvirai kritikavo; 30–40 proc. šių klausimų vėliau buvo pakeisti. Kaip pastebėjo analitikai, dauguma Komisijos dienotvarkės pavyzdžių, priešingai, buvo kraštutiniai: pavyzdžiui, Komisijos gebėjimas palikti formuluotę „sritis be sienų" visame SEA[143]. Kitas pavyzdys yra populiarus apibrėžimas, kurį vienas žurnalistas pavadino Delors'o „intuityviu rinkodaros pojūčiu", sakoma, jis padėjo susieti bendrosios rinkos paketą su „stebuklingu skaičiumi" 1992[144]. Šis sprendimas, kurį nesusipažinę su EB komentatoriai dažnai traktuoja kaip ypač efektyvią entrepreneerišką inovaciją, iš tikrųjų buvo paprastas ir ne kartą panaudotas. Kaip jau matėme, dauguma didžiausių Komisijos programų turėjo tokius pat galutinius terminus kaip ir asmeniniai planai, kaip, pavyzdžiui, Dekkerio. Iš tikrųjų tik prieš porą mėnesių Narjesas sukūrė aštuoniolikos mėnesių trukmės planą sukurti bendrą EB muitinių dokumentą, palaipsniui pašalinti pasienių kontrolę, vienodą būdą surinkti PVM nuo importo prekių ir padažninti Vidaus rinkos tarybos susirinkimus. Pasak Cockfieldo, idėja buvo tokia aiški, jog reikėjo tik pasirinkti vieną datą: „Kiekvienas žmogus siūlė kitokią datą"[145].

[142] Interviu su Narjesu.

[143] De Ruyt, „L'Acte", 70–90; interviu su Delors'u; Grantu, *Delors*, 75; Corbett, „1985", 245; Richard McAllister, *From EC to EU: A Historical and Political Survey* (London, 1997), 162–183, esp.176–180.

[144] Cf. Ardagh, „Will", 45–46.

[145] Cockfield, *European*, 33; Pearce, Sutton, and Bachelor, *Protection*, 48. Tai, kad buvo numatytas pabaigos terminas, jokiu būdu negarantavo sėkmės. Dauguma EB planų, turinčių galutinį terminą, nebuvo įvykdyti, taip pat ir Pompidou 1982 m. „Union Politique", pinigų politikos

Apskritai viena aišku, jog kiekvienas didelis ir svarbus siūlymas turėjo stiprius nacionalinius rėmėjus.

Beveik visas SEA turinys buvo priimtas tradiciniu būdu: vadovai, ministrai, diplomatai ir privatūs asmenys teikė siūlymus, keliavo iš vienos sostinės į kitą, kvietė deryboms. Deryboms nebuvo tarpininkaujama arba joms tarpininkavo Tarybos sekretoriatas arba trečioji šalis. Visos šalys buvo gana aktyvios, nors, vien ekonominių interesų srityje galima buvo tikėtis šiek tiek aktyvesnio Britanijos dalyvavimo. Pats Delors'as pabrėžia Mitterrand'o daugiapakopę diplomatiją prisiminęs, jog vien tik 1984 m., kai pirmininkavo Prancūzija, jis šešis kartus (vieną kartą per mėnesį) buvo susitikęs su Kohliu ir Thatcher. Pasiūlymai, projektai ir kiti susitarimai buvo traktuojami taip tarytum jie būtų iš Mastrichto sutarties diskusijų; tai Geoffrey Howe pavadino „maža, bet labai galinga Liuksemburgo mašina", kurią palaikė ne tik Komisijos pareigūnai, bet ir tarpvyriausybinės Ministrų Tarybos sekretoriatas, vadovaujamas Nielso Ersbølo, kuris apklausė narių vyriausybes, palaikė darbotvarkę ir supažindino Europos Tarybą su dešimtimis alternatyvių siūlymų[146].

Ten, kur dalyvavo Komisija, ji veikė daugiausia valstybės narės nuožiūra. Šalys narės priėmė Komisijos iniciatyvą ir tarpininkavimą, nes ji gynė jų interesus, tačiau atmetė tokį Parlamento vaidmenį, ypač ignoruojant maksimalistinę darbotvarkę. Parlamento reformų siūlymai nenaudingai cirkuliavo nuo 1974-ųjų Kirko ataskaitos; jų idėjos nepasirodė Europos Tarybos sprendimuose – viršvalstybinėje teorijoje nieko nesakoma apie SEA suderinimą. Valstybių vyriausybės Parlamento siūlymus suvokė kaip per daug atvirus („tikra reforma (...) reikalauja sutarties, apimančios visą Bendrijos politiką ir institucijų poreikius ją įgyvendinant"), per daug demokratiškus (Parlamento galios turėtų būti „išplėstos į naujas veiklos sferas") ir per daug automatiškus (Sutarties projektas būtų įsigaliojęs be vieningo Tarybos sutikimo). Vokietijoje prieš sutarties projekto pateikimą Parlamente vyko tarptautinės diskusijos, kurioms parlamentarų veiksmai neturėjo beveik jokios įtakos[147].

---

planai, kuriuos skelbė Barre'as, būdamas EB, įvairūs EURATOM'o ir neįgyvendinti energijos sektoriaus planai, taip pat 8-ojo dešimtmečio Komisijos siūlymai ne muitų kliūtims pašalinti ir Parlamento tiesioginių rinkimų baigiamasis 1982 m. terminas. Planai būdavo neįgyvendinami taip dažnai, kad Monnet patarė iš viso tokių terminų nenustatyti. Martin Holland, „Jean Monnet and the Federal Functionalist Approach to European Union", in Philomena Murray and Paul B. Rich, eds., *Visions of European Unity* (Boulder, Colo., 1994), 93.

[146] Howe, *Conflict*, 454; McAllister, *From EC*, 180–183.

[147] Cituojama iš Europos Parlamento 1985 m. liepos mėn. oficialių pranešimų dėl veikiančių tarpvyriausybinės konferencijos siūlymų. Žr.: Gazzo, *Towards*, 2:13–14. Taip pat Gaddum, *Deutsche*, 247; Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972–1987* (London, 1989), 120–123.

Vyriausybių atstovai, kurstomi Komisijos, sąmoningai nepakvietė nepriklausomų Europos parlamentarų į sprendžiamuosius forumus po Fontenblo susitikimo, nes ignoravo nuolatinius Parlamento protestus prieš Sutarties projekto nuskurdinimą ir atskyrimą nuo „tikro dalyvavimo“ diskusijose. Nors kelios šalys, atsiuntusios europarlamentarus į Dooge'o komitetą kaip atstovus, prisimena, jog Komiteto svarba buvo sumažinta dėl Prancūzijos ir Vokietijos diplomatinės klaidos; vienas pirmųjų jo veiksmų buvo Sutarties projekto atmetimas ir derybų su Prancūzijos vyriausybe pradžia. Tai, kad valstybės narės taip lengvai normalizavo EP spaudimą, taip pat kelia abejonę dėl mėginimų įrodyti, jog SEA buvo reikalingas tik suvaldyti kylančius reikalavimus dėl dar nuoseklesnės institucijų reformos. Galų gale Parlamento dauguma išleido rezoliuciją, kurioje protestavo prieš tai, kad SEA „jokiu būdu neatspindi tikros Bendrijos reformos, kokios reikia mūsų tautoms“, tačiau turėjo priimti *fait accompli*[148].

Kaip iniciatorius ir tarpininkas Delors'as padarė svarbiausius savo įnašus ne dėl to, kad mokėjo kištis, bet dėl to, kad labai gerai jautė savo veiklos ribas. Dauguma Delors'o, kaip valstybininko, sprendimų padaryti nutaikius tinkamą kompromiso laiką. 1985 m. rugsėjį ir spalį jis pagaliau ėmėsi vadovauti pinigų ir socialinei reformai. Tai buvo jo asmeniniai prioritetai, tačiau ši politika buvo nepriimtina Jungtinei Karalystei, o dėl pinigų reformos – Vokietijai, todėl vietoj jos Delors'as pabrėžė sąsajas tarp vidaus rinkos reformos, daugumos balsavimo ir didesnių struktūrinių fondų, kurių reikėjo nugalėti Graikiją ir kitas pietines valstybes, kaip ir Daniją, kuriai buvo svarbi aplinkosaugos tradicija. Delors'as taikinamuoju veiksmu galėjo sukurti politinį kompromisą, tačiau darė tai atsargiai, kadangi jo poziciją ribojo pagrindinių valstybių požiūris. Iš tikrųjų pinigų reformos klausimą iš paketo, kaip jau supratome, jis pašalino todėl, kad jį tiesiogiai spaudė vidaus pareigūnai[149].

Tikėtina, kad visa tai, kas pasakyta, bus ginčijama, jog viršvalstybiniai politiniai entrepreneriai suvaidino svarbų, nors ir antraeilį vaidmenį sudarant ypatingą konkrečių bendrosios rinkos pasiūlymų paketą ir mobilizuo-

[148] De Ruyt, *L'Acte*, 56, taip pat 85; Gazzo, *Towards*, 2:17–20, 27, 30, 41, 104; 1:11–17.

[149] Noël, „Single“, 7–9; Corbett, „Single“, 248ff; De Ruyt, *L'Acte*, 70ff; *Financial Times*, 9 October 1989; interviu su Jacquesu Delors'u, Harvard University, 1989, and Jacques Delors, *Our Europe* (London, 1992), 25–29. Taip pat, Calingaert, *1992*, 9. Pradinės projekto pataisos, kurias Komisija pateikė Tarpvyriausybiniam komitetui, buvo pralenkusios paskutinį susitarimą (išskyrus Parlamento galių klausimą), ir Delors'as nusileido tik spaudžiamas – tai faktas, kuris vargu ar gali kelti pasitikėjimą Delors'o teiginiu, jog jis viską numatė dar 1985 m. sausį. Tačiau reikia įvertinti Delors'o gebėjimą sudaryti darbotvarkę, kai agresyvumas davė naudos.

jant tarpvalstybinius interesus – svarbesnį už bet kurį kitą, aprašytą šioje knygoje. Nė vienas vyriausybės narys taip pastoviai ir sėkmingai nerėmė bendrosios rinkos iniciatyvų paketo kaip Narjesas, o vėliau Cockfieldas Komisijoje bei „Kengūrų“ grupė Parlamente. Didesnė šio darbo dalis buvo baigta prieš atvykstant Delors'ui ir Cockfieldui. Vis dėlto jiems pasisekė iš naujo pateikti daug klausimų, kuriuos EB sprendė kelis dešimtmečius, pristatytų kaip paketą siekiant išspręsti augimo krizę, mobilizuojant tarpvalstybinį verslą ir nemažinant viešumą, kuris buvo lemiamas įgyvendinant reformą. Tuo metu galėjo atsirasti kas nors panašaus – o galų gale Baltoji knyga buvo atsakas į atvirą Europos Tarybos užklausą – tačiau viršvalstybiniai ir tarpvalstybiniai iniciatoriai tikrai spėjo laiku pateikti savo paketą[150].

Turbūt dar svarbiau tai, kad „Kengūrų“ grupę ir ERT, o kartu ir Dekkerio iniciatyvą stipriai skatino viršvalstybiniai pareigūnai ir parlamentarai. Šios transnacionalinės, į eksportą orientuotos įmonių grupės kreipė dėmesį į liberalizavimą EB lygmeniu, taigi, jos apėjo kitas tradicines, nacionalines Europos verslo grupes. Pastarąsias, nors jos ir rėmė liberalizavimą, ribojo nacionalinės organizacijos, kurios labiau gebėjo konkuruoti importo srityje, smulkiajame versle, ir neprekiaujantys gamintojai, turėjo patvirtinti veiksmus. Tokios grupės spontaniškai susitelkti negalėjo. Kai kurios Britanijos ir Vokietijos verslo grupės atvirai palaikė bendrosios rinkos liberalizavimą dar prieš 1980-uosius, o kai kurios transnacionalinės grupės labiausiai ERT – iš pradžių priešinosi bendrosios rinkos iniciatyvai kaip antraeilei alternatyvai. Tačiau grupės greitai ėmė pritarti iniciatyvai žodžiu ir taip paskatino plano „Europa 1992“ įgyvendinimą. Septintame skyriuje mes aptarsime viršvalstybinių veikėjų vaidmens SEA derybose priežastis.

Nepaprastas derybų efektyvumas, jų greitis ir visapusiškumas galbūt iš dalies priklausė nuo viršvalstybinių entreprenerių veiklos, skirstomieji rezultatai aiškiai atspindėjo valstybių narių prioritetus. Bendrosios rinkos liberalizavimas buvo vienintelė esminė sritis, kuriai reikėjo visų trijų svarbiausių EB vyriausybių paramos; Delors'as nustatė tai dar prieš pradėdamas eiti pareigas ir jų sprendimams teikė ypatingą reikšmę, nors ne kartą mėgino įveikti juos kaip suvaržymus. Baltosios knygos darbotvarkė buvo artima mažiausiam bendravardikliui. Anglai ir vokiečiai, vetuodami pinigų ir gynybos integraciją, bei anglai su prancūzais, vetuodami institucijų vystymą, savo labui paliko tik vidaus rinkos iniciatyvą kaip įmanomą reformos pagrindą. Gali būti, kad Delors'as, veikdamas kaip Prancūzijos finansų ministras, prisidėjo prie SEA

[150] Ši išvada panaši į tą, kurią, kaip matėme, padarė patikimiausi Teismo sprendimų poveikio SEA tyrinėtojai.

tiek pat, kiek ir vadovaudamas Komisijai. Delors'o ir kitų pastangos suvokti tik viršvalstybinius ir tarpvalstybinius prioritetus, atrodė, bus bergždžios. Būsimasis Komisijos prezidentas siekė pinigų ir socialinės integracijos, o pagrindinės Parlamento grupės pasisakė už institucijų reformą; žymiausios tarpvalstybinio verslo grupės iš pradžių priešinosi Baltosios knygos darbotvarkei vardan centralizuotos EB pramonės ir infrastruktūros politikos; net ETT noriau siekė bendro „savitarpio pripažinimo" pritaikymo, o ne didelio su KDB susijusių reformų paketo.

Kaip numato tarpvyriausybinė teorija, SEA pirmiausia matyti labiausiai prieštaraujančių valstybių prioritetai. Vokietija, Nyderlandai ir Jungtinė Karalystė iš karto atmetė bet kokią bendradarbiavimo pinigų sistemos srityje formą, kuri pareikalautų keisti institucijas. Prancūzija grasino vetuoti bet kokį paketą, jei jame nebus pinigų politikos klausimo, tačiau rezultatas buvo tik retorinis vietoj Mitterrand'o sutikimo iš principo sukti kapitalo liberalizavimo link. (Thatcher galėjo naudotis veto teise, tačiau ji buvo įsitikinusi, jog klausimas neturės didelės reikšmės)[151]. Ypatingas dėmesys bendrajai rinkai, neplečiant technologinių programų, užtikrino Britanijos paramą. Danijos opozicija atmetė Komisijos kultūros politikos siūlymus, tačiau pritarė aplinkosaugos siūlymams. Genscheris siūlė stiprinti Parlamentą; Delors'as mėgino siūlyti plėsti Komisijos galias, tačiau jo pastangas dauguma vyriausybių atmetė. KDB išimtys atspindėjo individualius valstybinius poreikius: bendrai paėmus, išimtys, kurias palaikė viena ar daugiau didelių valstybių, tokios kaip anglų ir vokiečių opozicija dėl KDB taikymo fiskalinėje ir mokesčių srityje, buvo remiamos, o tos, kurias palaikė mažesnės valstybės, tokios kaip Airijos opozicija dėl KDB taikymo bankų sferoje, buvo atmetamos[152]. Thatcher sėkmingai derėjosi dėl esminių įsipareigojimų EB biudžetui apskaičiavimo taisyklių persvarstymo; ji sėkmingai baigė derybas anksčiau negu prasidėjo Britanijos priėmimo terminas 1970 m. Žemės ūkio *acquis communautire*, perimtas 7-ajame dešimtmetyje, buvo prancūzų ir vokiečių reikalas, tačiau naujas susitarimas iš arčiau atspindėjo naują *trišalį* jėgų pasiskirstymą EB viduje, kurį Britanija pasiekė susiejusi savo reikalavimus su klausimais, kuriems ji prieštaravo. Tai buvo ryškus poslinkis į *juste retour* žemės ūkio srityje, panašus sprendimas į priimtą tyrimų ir plėtros politikoje. Žinoma, Komisija į peržiūrėtą sutartį paslapčia įterpė kelis naujus klausimus, tokius kaip tyrimų ir plėtros bei aplinkosau-

[151] Dažnai cituojamoje frazėje iš Thatcher memuarų vėliau pati Thatcher teigė, jog tai buvo esminė klaida, tačiau faktiškai nėra jokių įrodymų, jog neaiškus SEA sutarties punktas iškreipė pinigų politikos ateitį. Thatcher, Downing, 555, 740ff.

[152] De Ruyt, *L'Acte*, 75–80; 135ff; Corbet, „1985", 245ff.

gos programos. Tačiau svarbiausias funkcijas netiesiogiai įgaliota EB reguliavo daugelį metų; valstybės narės nesipriešino konkrečiam jų apsaugos mandatui[153].

Vis dėlto susitarimo bendravardiklis ne visada buvo mažiausias. Grėsmės dėl veto ir pašalinimo turėjo dvi pasekmes. Pirma, bendra vyriausybės padėtis priimant reformą, kurios ji nepalaikė – Britanijos pripažinimas oficialius sutarties pakeitimus dėl KDB mandato – buvo pasiekta esant aiškiai neįsileidimo grėsmei. Britanija buvo ypač pažeidžiama ne tik todėl, kad neįsileidimas kainuotų, bet ir todėl, kad Thatcher vyriausybė stipriai rėmė vidaus rinkos reformą. Ši grėsmė egzistavo, kadangi, kaip matėme, prancūzų ir vokiečių atskirties pavojus buvo tikėtinas ir kartojamas nuo 1983 iki 1985 m. Paulas Tayloras pastebi: „Britanijos diplomatija (...) turėjo du tikslus: patenkinti ypatingus interesus ir neiškristi iš žaidimo. Pritaikius kompromisą, per pirmąjį atsirado galimybė pasiekti antrąjį“[154]. Panaši grėsmė, tačiau su neaiškiomis pasekmėmis užtikrino, kad Thatcher pritars struktūrinių fondų didinimui.

Antra, manome, jog veto grėsmė kilo iš tų šalių, kurios iš sutarties turėjo mažiausiai naudos. Neturtingesnės šalys – su mažesnėmis pretenzijomis į sutartį negu Britanija – galėjo tikėtinai grasinti veto teise ar trukdyti. Rezultatas buvo 8 straipsnis, kuriame Komisijai buvo nurodyta atsižvelgti į specialius neturtingesnių šalių poreikius svarstymui pateikiant direktyvas ir pažadėti dalinius mokėjimus – išmokamus grynaisiais pinigais, išlaidas nukreipiant neorganizuotiems mokesčių mokėtojams, o ne stiprioms interesų grupėms.

Apskritai požymiai patvirtina tarpvyriausybinį požiūrį, jog liberalizavimo reikalavimas, t. y. prioritetai ir valstybių galios, o ne informuotų ir išradingų sumanytojų inovacijų politikos rėmimas lemtingai paveikė integraciją 9-ojo dešimtmečio viduryje. Komisijos ir Parlamento entrepreneriai nepajėgė pakeisti nė vieno svarbaus tarpvalstybinių derybų aspekto ir tik šiek tiek prisidėjo prie jų veiksmingumo; rezultatai rodė tikėtiną veto ir neįsileidimo grėsmę. Viršvalstybiniai entrepreneriai dažniausiai didino derybų efektyvumą – pagreitino susitarimą ir padidino bendrosios rinkos reformos mastą – rengdami siūlymų paketus, pristatydami juos kaip greitą atsaką į ekonominį nuosmukį, taip pat padėdami mobilizuoti grupes, kurios iš pradžių svyravo, o vėliau pradėjo remti reformą.

[153] Iš tikrųjų kai kurie pakeitimai, pvz., aplinkosaugos politikoje, buvo padaryti iš dalies *vengiant* automatinio KDB taikymo pagal 100 straipsnį.

[154] Taylor, „New“, 3. Taip pat Haywood, 135–136; Cockfield, „Real“, 5.

Aiškinant institucijų pasirinkimą

SEA reformų pakete buvo pateikta įvairių suvereniteto sujungimo ir perdavimo projektų. Jie siūlė praplėsti daugumos balsavimą sprendžiant bendrosios rinkos ir kai kurių kitų sričių klausimus: įvestos automatinės liberalizavimo, daugiausia „savitarpio pripažinimo“ ir „nuorodų į standartus“, procedūros bei Parlamento dalyvavimas įstatymų leidybos procese per „bendradarbiavimo procedūrą“. Daugelis kitų institucinių reformų, pirmiausia pasiūlytų Komisijos ir Parlamento, buvo atmestos.

Kaip paaiškinti tokius institucijų pasirinkimus? Istoriniai duomenys atskleidžia tokį derinį: įsipareigojimų patikimumo klausimą ir ideologinį įsipareigojimą Europai su ankstesne perdavimo detalių ir masto apskaita, kai perdavimas keičia vyriausybių pasiryžimą subendrinti ir perduoti suverenitetą. Priešingai, technokratiniai perdavimo motyvai neatrodė tokie svarbūs.

Klausimų įvairovė patvirtina patikimų įsipareigojimų svarbą. 100 straipsnis, kuriam vyriausybės siūlė taikyti KDB, nebuvo techniškai ypač sunkus ar simboliškai svarbus, kaip numato technokratinė ir ideologinė teorija. Vietoj to vyriausybės pasirinko sritį, kurioje buvo daug bendrų klausimų ir daug bendrų susitarimo tikslų, liečiančių obstrukciją. Ar reikia abejoti „standartų įvedimo“ procedūra, taikoma dešimtyje Baltosios knygos klausimų, kai techninis sudėtingumas reikalavo perdavimo specializuotiems pramonės reguliatoriams – tačiau tai galima paaiškinti ir kaip įtikimų įsipareigojimų poreikį. Taip pat žymiai greičiau pradėti priiminėti sprendimai[155]. Vyriausybės dar labiau siekė manipuliuoti KDB taip, kad pašalintų tas sritis, kuriose pačios atsidurtų izoliacijoje. Todėl britų torių vyriausybė sėkmingai apsiėjo be fiskalinio derinimo, kai kurių aplinkosaugos politikos direktyvų ir socialinio saugumo; Vokietija ir Danija rėmė peržiūrėtą 100A4 straipsnį, kuris garantavo aukštų standartų šalių apsaugą. Net ir tose srityse, kuriose institucinių sprendimų pasekmės buvo neaiškios, tokios kaip Parlamento galios, vyriausybės atsargiai ėmėsi varžyti bendradarbiavimo procedūras svarbiausiose srityse, kuriose jau taikomas KDB.

Šalių įvairovė patvirtina arba ideologiją, arba patikimus įsipareigojimus, tačiau nepatvirtina technokratinio požiūrio. Mažesnės ar neturtingesnės

[155] Wolfgang Wessels, „Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Wege zum Megabürokratie?“ in Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch, eds., *Europäishe Integration* (Opladen, 1996), 165–192. Įdomu, jog Wesselsas mano, kad bendrai įstatyminių aktų labai nepadaugėjo nuo 9-ojo dešimtmečio pabaigos, nors galbūt jie tapo svarbesni – ypač jei manome, kaip ir Cockfieldas, kad esant „naujam supratimui“, užteko penkių lapų išdėstyti nurodymo reikalavimus, o anksčiau būtų reikėję penkiasdešimties lapų direktyvos. Cockfield, „Real“, 6.

valstybės – Airija, Graikija ir netgi Britanija – nebuvo palankesnės perdavimui, kaip numato technokratinė perspektyva. Patikimų įsipareigojimų požiūris numato, jog visos vyriausybės, kurioms vadovauja Britanija, bei mažų ir turtingų šalių vyriausybės, turėtų palaikyti KDB. Beniliukso šalys tikrai jį palaikė, priešingai negu Britanija ir Danija. Britanija, nors ir stipriai rėmusi vidaus rinkos liberalizavimą, palaikė *neoficialią* normą be Sutarties pataisų, tačiau greitai jas parėmė, nes išsigando, jog bus atskirta. Britanijos dvilypumą iš dalies paaiškina tai, jog būdama neturingiausia iš didžiųjų šalių ir prieštaraudama BŽŪP, ji nerimavo dėl tų sričių, kuriose galėjo būti įvesti aukšti standartai (ar didelės BŽŪP kainos). Be abejonės, reikšmės turėjo ir antifederalistinė ideologija. Tačiau galų gale Britanija, įvertinusi esminę naudą, labai nusileido.

Ideologija geriausiai paaiškina, kaip tvirtina ir patikimų įsipareigojimų požiūris, pasikeitusį šalių pasiryžimą remti ir pritarti instituciniam perdavimui tose srityse, kuriose pasekmės buvo visiškai nežinomos ir sąlyginai menkos – o ypač padidėjusios Europos Parlamento galios. Čia lemiamą įtaką turi geopolitinė vadovų, parlamentinių partijų ir visuomenės ideologija. Didinti EP galią reikalavo šalys, turinčios Europos federalizmo tradicijas ir stiprią vidaus parlamento struktūrą: Vokietija, Italija ir Beniliukso šalys. Opozicija kilo tokiose šalyse kaip Britanija, Prancūzija ir Danija, kuriose buvo skeptiškai žiūrima į Europos federalizmą ir / ar stiprius vykdytojus. Ir Prancūzija, ir Britanija gynė vidaus sistemas su stipresniu negu parlamentas vykdytoju. Nei Britanijoje, nei Danijoje nebuvo stiprios Europos federalizmo tradicijos, o pastarosios vyriausybę ypač kontroliavo parlamentas, kurio prerogatyvas gynė vyriausybė[156].

Pateisinimuose, kuriuos pateikė dalyviai, pateikiami ir ideologiniai, ir patikimų įsipareigojimų klausimai. Institucijų pasirinkimo ideologiniai motyvai siūlomi sinchronizacijos būdu: Genscheris ir Mitterrand'as pritarė KDB dar nebūdami tikri, kuriuo atveju jis bus taikomas, o Thatcher jiems instinktyviai priešinosi. Tačiau KDB taip pat (kartu su savitarpišku pripažinimu ir muitų kontrolės panaikinimu) buvo suvoktas kaip priemonė išvengti sprendimų priėmimo aklavietės, abipusės naudos ieškojimo ir įsipareigojimų nevykdymo – taigi įveikiant aklavietes ir atidėliojimus, kurie stabdė valdymo derinimo procedūrą 8-ajame dešimtmetyje. Iš tikrųjų KDB atsirado kaip neoficialus neklusniųjų vyriausybių – daugiausia Britanijos, Graikijos ir Danijos – būdas apeiti opoziciją dar prieš atsirandant SEA. Prieš įsipareigojimą buvo sumažinta izoliuotų vyriausybių veto galia ir vidaus šalininkų

[156] Alberta Sbragia, „Maastricht, Enlargement, and the Future of Institutional Change", manuscript (University of Pittsburgh, 1993).

nepaklusnumas. Net Vidaus rinkos tarybos įkūrimas 1983 m. iš pradžių buvo vertinamas ne kaip priemonė didinti informacijos efektyvumą darant sprendimus per specializaciją, bet kaip priemonė atkreipti ekonomikos ministrų dėmesį, taip kuriant politinę paramą reformai[157].

Priešingai, nėra požymių, kad SEA buvo įvertintas kaip priemonė centralizuoti valdymo biurokratijos informaciją. Priešingai, SEA pirmą kartą pripažino, jog centralizuojanti kryptis yra *neefektyvi*. Cockfieldas nustatė, jog viena penkių puslapių „standartų nuorodos" direktyva, kaip antai, Žemosios įtampos direktyva (*Low Voltage Directive*) pakeitė dešimt 500 puslapių apimties direktyvų; net federalistai suvokė tai kaip tikrą „naujo požiūrio" pergalę[158]. Savitarpio pripažinimo principas buvo paskelbtas kaip didelis europinės politinės integracijos proveržis, tačiau Giandomenico Majone primena mums, jog taip „veikia iš esmės todėl, kad Komisija nuolat atsisako atsakomybės ir atiduoda ją valstybei". Taip pat būtų neteisinga manyti, jog savitarpio pripažinimas kelia mažesnį iššūkį valstybės suverenitetui negu derinimas. Savitarpio pripažinimas reikalauja daugiau pasitikėjimo tarp valstybių, kadangi vyriausybės iš anksto įsipareigoja įsileisti importą pagal bendrus minimalius standartus ir taip teikia pirmenybę liberalizavimui prieš tebevykstantį valdymą. Didžiausias jo privalumas yra tas, kad efektyviau priimami bendri sprendimai[159].

Valstybių vyriausybės linkusios gailėtis savo suvereniteto ten, kur nėra aiškaus praktinio bendradarbiavimo tikslo. Jos priešinosi Komisijos pastangoms į nuostatas įterpti savo autonomijos plėtimą. Bendrai paėmus, perduotos veiksmų laisvės mastas liko atvirkščiai proporcingas savo esminiam mastui. Išplėstas perdavimas buvo valdomas pagal griežtas taisykles, o atviro perdavimo buvo vengiama. Valstybių vyriausybės atmetė Komisijos siūlymus dėl procedūros įgalioti fondų didinimą ateityje be Sutarties pakeitimų ar nacionalinių parlamentų ratifikavimo. Komisijai buvo suteikta įgyvendinimo galia, kaip buvo tradiciškai priimta EB praktikoje, tačiau Komisijos siūlymai praplėsti jos įgyvendinimo galias buvo atmesti.

[157] Alan Dashwood, „Majority Voting in the Council", in J. Schwaze, ed., *Legislation for Europe 1992* (Baden-Baden, 1989), 79; Thomas Sloot and Piet Verschuren, „Decision-Making Speed in the European Community", *Journal of Common Market Studies* 29 (September 1990), 75–85. Tai visada buvo standartinė biudžeto tarybos praktika. Butler, *Europe*, 162; A Campo ir Narjeso interviu.

[158] Interviu su Delors'u, 1989; Cockfield, „Real", 6.

[159] Giandomenico Majone, „Introduction", in Majone, ed., *Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States* (New York, 1990), 3–4. Apie Britaniją žr.: Helen Wallace, „Bilateral, Trilateral and Multirateral Negotiations in the European Community", in Roger Morgan and Caroline Bray, eds., *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany* (Aldershot, 1986), 158–159.

Taigi, suvereniteto perdavimo procesas ir struktūra yra ideologinių bei instrumentinių motyvų kombinacija. Didžiausios vyriausybės, kurios derėjosi dėl SEA, aiškiai norėjo remti Europos institucijas iš dalies dėl geopolitinės ideologijos priežasčių, ypač galingos, kur perdavimo ir susijungimo pasekmės buvo neaiškios ir palyginti menkos. Ten, kur pasekmės buvo apskaičiuojamos ir ryškios, ideologijos ir patikimų įsipareigojimų kombinacija geriausiai paaiškina tokį institucijų pasirinkimą. Vyriausybės nenorėjo perduoti ar subendrinti suverenitetą savo naudai, tačiau kur toks perdavimas ir subendrinimas tarnavo esminiam tikslui, federacinės vyriausybės žymiai labiau norėdavo tai padaryti.

Ekonominių prioritetų konvergencija, santykinė galia ir patikimo įsipareigojimo klausimai buvo svarbiausi veiksniai, nulėmę SEA derybų rezultatą. Politinė konvergencija, kylanti dėl politinės nesėkmės ir globalinės konkurencijos, tarpvyriausybinės derybos, taikančios veto, atskirties ir pasitraukimo grasinimus, bei KDB būtinybė „surakinti" reformą ir pakirsti vidaus opoziciją ateityje paaiškina pagrindinę reformos formą. Šioje situacijoje įtaką turėjo du, nors ir antraeiliai, tačiau svarbūs veiksniai. Pirma, geopolitinė ideologija – ypač federalistų ir nacionalistų skilimas – paaiškina didesnį Prancūzijos ir Vokietijos norą remti ir esminę reformą, ir suvereniteto perkėlimą, taip pat Thatcher vyriausybės instinktyvų priešinimąsi suvereniteto perkėlimui nepaisant instrumentinių privilegijų. Antra, viršvalstybiniai entrepreneriai iš Komisijos ir Parlamento nesugebėjo pakeisti distribucinių derybų rezultatų, tačiau galėjo padidinti jų efektyvumą. Esančios vyriausybės ir interesų grupės galėjo šiek tiek mažiau negu ankstesniais atvejais nustatyti ir paremti siūlymus. Visais atžvilgiais, sutapus su pakeista EB institucijų dinamika nuo 8-ojo dešimtmečio pradžios, dėmesys buvo nukreiptas į periodinius vadovų viršūnių susitikimus Europos Taryboje, kuri pateikdavo svarbiausias užklausas, sprendimus ir terminus.

SEA atgaivino EB ir jos bendrąją rinką. Buvo išleista daug įstatymų ir įsivyravo nauja liberalizavimo dvasia. Kaip numatė Britanijos vyriausybė – tačiau ko turbūt nesitikėjo ir pati Thatcher – šios priemonės iš naujo sureguliavo, panaikino bendrosios rinkos apribojimus. Dar prieš pradedant tikrai įgyvendinti Baltosios knygos darbotvarkę, Prancūzija ir Vokietija jau siekė stipresnės pinigų politikos integracijos, į kurią mes dabar ir pasinersime[160].

[160] Majone, „Introduction"; Nicolaïdis, *Mutual Recognition*.

ŠEŠTAS SKYRIUS

Ekonominė ir pinigų sąjunga: Mastrichto sutarties derybos, 1988–1991 m.

Neturėkime jokių iliuzijų – šią polemiką dėl naujos Europos pinigų tvarkos sukėlė galių, įtakos ir nacionalinių interesų siekis.

Wilhelm Nölling, Hamburgo Landeszentralbanko prezidentas, 1992 m.

Europos Sąjungos sutartimi, dėl kurios vyriausybės derėjosi vienerius metus ir kuri baigėsi Mastrichto sutartimi 1991 m. gruodį bei buvo ratifikuota kiekvienoje valstybėje narėje kitais metais, buvo nustatytas perėjimo į Ekonominę ir pinigų sąjungą (EPS) grafikas bei sąlygos. EPS kvalifikacinėms šalims reiškė „negrįžtamai užrakintas valiutas" – perėjimas, kuris turėjo įvykti automatiškai 1999 m., jeigu būtų pasirengusios nors kelios vyriausybės. Buvo numatyta įsteigti Europos centrinį banką (ECB), kuris būtų labiau nepriklausomas už bet kurį kitą šių dienų valstybinį centrinį banką. Politinė kontrolė būtų reikalinga tik valiutų kurso kooperacijoje prieš trečiąsias šalis. Kad atitiktų kvalifikaciją, šalys turėjo atitikti griežtų reikalavimų rinkinį, kurį sudarė stabilios valiutos kursas, maža infliacija ir sumažintas deficitas.

Analogiškose derybose dėl „politinės sąjungos", kurias inicijavo vyriausybės, sutikusios aptarti EPS ir pritarusios jai, buvo pasiekti vidutiniai rezultatai. Vyriausybės sutiko stiprinti esamą tarpvyriausybinį užsienio politikos koordinavimą. Jos priminė gynybos kooperaciją ateityje („antrasis ramstis") ir parengė tarpvyriausybines procedūras koordinuoti politinius veiksmus ir imigracijos politiką („trečiasis ramstis"). Vyriausybės atsargiai praplėtė daugumos balsavimą ir pakeitė įstatymų leidybos procedūrą kai kuriais atvejais priimant „bendrąjį nutarimą", pagal kurį Europos Parlamentas galėjo tiesiogiai derėtis su Ministrų Taryba dėl jos siūlomų pataisų. Buvo sudarytos socialinės politikos koordinavimo sutartys tarp vienuolikos šalių, išskyrus Britaniją. Sutartis buvo ratifikuota po nelauktai ilgai trukusių referendumų Prancūzijoje ir Danijoje, trumpesnio Airijoje ir svarbių juridinių Vokietijos Konstitucinio Teismo sąlygų.

Vienu metu vykstant Vokietijos suvienijimui ir Mastrichto deryboms, taip pat sudarius revoliucinio turinio Mastrichto sutartį, dauguma apžvalgininkų teigė, jog Mastrichto sutartis buvo atsakas į geopolitinę 1989 m. revoliuciją. „Saugumo ir geopolitiniai sumetimai, – teigė komentatorius, – vėl tapo varomąja Europos integracijos jėga“[1]. Prancūzijos ir kitų kaimyninių valstybių vyriausybės, bendradarbiaudamos su Vokietijos lyderiais, tariamai siekė priemonių užrakinti suvienytą Vokietiją integruotoje Europoje. Kaip pabrėžė vienas analitikas: „Jei Prancūzija nebūtų bijojusi suvienytos Vokietijos, nebūtų pasirašyta ir Mastrichto sutartis[2]“. Kiti teigia, jog silpna Vokietija buvo priversta siūlyti pinigų *quid pro quo* mainais į Vakarų pritarimą unifikacijai[3]. Dar kiti politikos tyrėjai nurodo tokių stiprių Europos lyderių kaip Kohlis ir Mitterrand'as ideologinius įsitikinimus, kurie, manoma, išnaudojo sėkmingą SEA politinį impulsą[4]. Beveik neįmano-

[1] Michael J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration* (Boulder, Colo., 1996), xii, 2, taip pat 156, 160. Baunas pateikia „kaip svarbiausią teorinį tvirtinimą“, jog „Šaltojo karo pabaiga ir Vokietijos suvienijimas vėl iškėlė Europos integracijos klausimą į 'aukštosios politikos' sferą“.

[2] Keith Middlemas, *Orchestrating Europe* (New York, 1995), 157. Taip pat: Wayne Sandholtz, „Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht“, *International Organization* 47:1 (Winter 1993), 31–34; Joseph Grieco, „The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme“, *Review of International Studies* 21 (1995), 21–40.

[3] E. g., Geoffrey Garrett, „The Politics of Maastricht“, *Economics and Politics* 5:2 (July 1993), 105–124; Karl Kaltenthaler, *Germany and the Politics of Europe's Money* (Durham, N. C., 1998); Alan S. Milward and Vibeke Sorensen, „Interdependence or Integration? A National Choice“, in Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992* (London, 1993), 29; Elizabeth Pond, *Beyond the Wall: Germany's Road to Unification* (Washington, D. C., 1993), 154–155, 159; Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (New York, 1993). Tarp disidentų: Peter Ludlow, „Reshaping Europe: The Origins of the Intergovernmental Conferences and the Emergence of a New European Political Architecture“, in *Annual Review of European Community Affairs 1991* (London, 1992), 395–447; David Andrews and Thomas D. Willett, „Financial Interdependence and the State: International Monetary Relations at Century's End“, *International Organization* 51:3 (Summer 1997), 499–500; John Newhouse, *Europe Adrift* (New York, 1997), 76–106; and Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana* (Rome, 1993), 405; Steven Weber and John Zysman, „Why the Changed Relation between Security and Economy Will Alter the Character of the Europe Union“, *BRIE Working Paper 99* (Berkeley, Calif., April 1997).

[4] Thomas Risse, „Between the Euro and the Deutsche Mark: German Identity and the European Union“, Georgetown Center for German and European Studies Working Paper Series PS 1.3 (Waschington, D. C., 1997); Kjell Goldmann, „Nationalism and Internationalism in Post-Cold War Europe“, *European Journal of International Relations* 3:3 (September 1997), 259–290, especially 269; Peter Katzenstein, „United Germany in an Integrating Europe“, in Katzenstein, ed. *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, N. J., 1997), 11–15, 24–29, 41–45; Thomas Banchoff, „National Identity and the Politics of Maastricht“ (mimeo, Georgetown University, 1994).

ma, kaip pabrėžia dauguma mokslininkų, nustatyti didelę ekonominių interesų grupių paramą EPS, ypač Vokietijoje[5]. Netgi tie, kurie mano, jog Mastrichto sutartyje atsispindėjo tokių sudėtingų atsitiktinių sąlygų sąryšis, jog sunku užčiuopti nacionalinių prioritetų teorijų užuomazgas, Vokietijos suvienijimui teikia daug reikšmės[6].

Panaši nuomonė vyrauja tarpvalstybinių derybų ir institucinio perdavimo procedūrose. Atsitraukdami nuo prioritetų prie derybų rezultatų ir institucinių pasirinkimų, dauguma analitikų nurodo, jog derybos Vokietijai brangiai kainavo, kadangi ji atsisakė savo markės neturėdama tvirtų žemos infliacijos garantijų ar subalansuoto politinės sąjungos judėjimo. Viršnacionalinė Jacqueso Delors'o lyderystė ar tarvalstybinių centrinių bankininkų ir finansinių technokratų koalicijų galia, sakoma, įveikė Vokietijos opoziciją dėl EPS.[7] Galų gale pasirinkimais perduoti ir subendrinti suverenitetą – taip pat kurti Europos centrinį banką, plėsti KDB ir įsteigti parlamentinio bendrų sprendimų priėmimo procedūrą – mėginama išprovokuoti paaiškinimus, kurie pabrėžia ideologiją. Konfliktas tarp federacinės Vokietijos ir Prancūzijos iš vienos pusės ir antifederacinės Danijos ir Britanijos, – iš kitos, kaip manoma, padalijo institucijas.

Bendrai paėmus, Vokietijos suvienijimas, viršvalstybinių pareigūnų sudaryta darbotvarkė ir federacinė ideologija dažniausiai minimi įvairiose Mastrichto derybų interpretacijose. Šiame skyriuje aš aptariu kiekvieną šio bendrai priimto paaiškinimo elementą. Kol kas nė vienas nėra visiškai teisingas, todėl juos reikia iš esmės persvarstyti prieinamų istorinių įrodymų šviesoje.

Nacionaliniai prioritetai, aš manau, pirmiausia buvo iškelti ilgalaikių struktūrinių ekonominių interesų stiprių ir silpnų valiutų šalyse pagal padidėjusio kapitalo judėjimo ir makroekonomikos konvergencijos sąlygas. Jos beveik nepasikeitė po Vokietijos suvienijimo. Tvirti Prancūzijos ir Vokietijos įsipareigojimai žengti į priekį su EPS – ir Britanijos opozicija siekiant šio tikslo – aplenkė Berlyno sienos griūtį ir liko nepakitę po suvienijimo 1990 m. rugpjūtį. Daugumoje ankstesnių EB derybų daugelis ekonomistų atmetė EPS, tačiau tai turė-

[5] Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, N. Y., 1997), 37–42; Dorothée Heisenberg, *The Mark of the Bundesbank: Germany's Role in European Monetary Cooperation* (Boulder, Colo., forthcoming). Thomas Risse mano, jog sąnaudos ir rizika Vokietijai atsisakant savo „numylėtos" markės tokie akivaizdūs, jis net atsisako pateikti įrodymus apie vyriausybės ir verslininkų ekonominių interesų suvokimą. Risse, „Between", 2. Nė viena iš šių studijų neatliko sisteminio pirminiais šaltiniais paremto tyrimo apie nacionalinių pramonės grupių prioritetus.

[6] Sandholtz, „Choosing", 36–39, cituoja penkias būtinas prioritetų formavimo sąlygas ir užsimena, jog jų reikėtų dar daugiau norint paaiškinti viršvalstybinių lyderių vadovavimą ir derybų išvadas.

[7] George Ross, *Jacques Delors and European Integration* (Oxford, 1995).

jo aiškų politinį ekonominį paaiškinimą.[8] Sąlygos, kurioms esant, vyriausybės būtų norėjusios įžengti į EPS, kaip ir nesutarimai tarp jų beveik nesikeitė nuo 7-ojo dešimtmečio pabaigos, tačiau pakito ekonominės sąlygos. Nacionalinių strategijų pokyčiai 9-ojo dešimtmečio pabaigoje atspindėjo Europos makroekonomikos politikos konvergenciją, prekybos liberalizavimą ir kapitalo judėjimą, dolerio nuvertėjimą, norą, kad pagrindinės vyriausybės, ypač Vokietijos, atlaisvintų makroekonomiką, ir norą sumažinti valiutos kurso svyravimus, jei tai galima būtų pasiekti neprarandant konkurencingumo – jau ketvirtajame skyriuje matyti panašūs veiksniai, kurie sukėlė Europos pinigų politikos bendradarbiavimo iniciatyvas 8-ąjį dešimtmetį. Nacionalinę poziciją, – priešingai negu buvo numatę dauguma tyrėjų – nuolat rėmė didžiausios verslo viršūnių grupės ir Prancūzijoje, ir Vokietijoje.[9] Britanijoje, kur infliacija buvo gerokai didesnė, verslininkai priešinosi greitam įstojimui į EPS, tačiau reikalavo vengti ryžtingo atskyrimo, kai kitos valstybės žengė į priekį. Nepaisant ideologinių konservatorių būgštavimų, Britanijos vyriausybė priėmė tokią pačią poziciją.

Kitus ekonominius – pavyzdžiui, socialinės politikos, imigracijos ir pramonės politikos – klausimus kiekviena vyriausybė siekė suvokti panašiai kaip ilgalaikius ekonominius interesus.

Mastrichto derybos liudijo tarpvalstybinių derybų stiliaus atgimimą, kuris vyravo EB svarstymuose prieš SEA. Viršvalstybinių ir tarpvalstybinių entreprenerių veikla buvo neefektyvi, nereikalinga, net kenksminga; vyriausybės ir saujelė Tarybos pareigūnų, dirbantys su Italijos, Liuksemburgo ir Danijos prezidentais, kartu su didžiųjų šalių vyriausybėmis pateikė šūsnį siūlymų ir joms tarpininkavo. Tik keli pareigūnai iš tarpvyriausybinio tarybos sekretoriato ar pinigų sistemos organizacijų nuolat dalyvavo veikloje. Skirstymo konflikto rezultatai, aš manyčiau, visada atspindėjo Vokietijos prioritetus, – valstybės, turinčios sandariausią vidaus išlošių rinkinį ir labiausiai nusileidžiančios derybose dėl pinigų. Atskirties grėsmės garantavo tokių nepaklusnių valstybių kaip Britanija dalyvavimą. Visa tai patvirtina tarpvyriausybinę derybų teoriją ir beveik visiškai nepatvirtina viršvalstybinės teorijos.

Taigi institucijų pasirinkimas pirmiausia atspindėjo realiai įgyvendinamų įsipareigojimų poreikį, ypač Vokietijos norą „užkoduoti" žemos infliacijos garantiją sukuriant autonominį ECB; tai dažniausiai derybose nagrinėtas

[8] Barry Eushengreen and Jeffry Frieden, „The Political Economy of European Monetary Integration: An Analytical Introduction", in Eichengreen and Frieden, eds., *The Political Economy of European Monetary Integration* (Boulder, Colo., 1994), 5; Paul Krugman, „Policy Problems in a Monetary Union", in Paul de Grauwe and Loukas Papdemos, eds., *The European Monetary System in the 1990s* (London, 1990), 62.

[9] E. g., verslo lyderiai in *Financial Times* (hereafter *FT*), 28 July 1989, 22, ir tolesnės citatos.

6.1. lentelė. **Ekonominės ir pinigų sąjungos derybos, 1988–1992 m.: prioritetai ir rezultatai**

EPS elementai	Vokietija	Prancūzija	Britanija	Komisija	Rezultatai
Bendra valiuta (EPS)	Pritaria EPS „be teisės nestoti", bet reikalauja parlamentinio pritarimo įstojimui.	Pritaria EPS be „teisės nestoti".	Priešinasi EPS. Visos šalys turi tiesiogiai pareikšti stojančios,bet negalima uždrausti stoti.	Prancūzijos pozicija.	EPS su Britanijos ir Danijos pasirinkimu nestoti ir vienašališku Vokietijos pasirinkimu stoti.
Griežtos konvergencijos kriterijus („dviejų greičių" EPS)	Pritaria ankstesnei, bet lanksčiai makroekonominei konvergencijai; ankstesnė nacionalinių centrinių bankų autonomija ir visiška kapitalo liberalizacija.	Nėra.	Neaiški.	Prancūzijos pozicija.	Vyraujas Vokietijos pozicija.
Pereinamojo laikotarpio tvarkaraštis ir procedūra	Palaiko automatinį perėjimą 1999 m., taikant KDB nuspręsti, kurias šalis pakviesti. Silpnas EPI laikotarpis, kuriam vadovauja centrinis bankas.	Palaiko greitą judėjimą 1997 m. ar anksčiau paprastos daugumos balsavimu. Stiprus EPI laikotarpis nuo 1993 m. vadovaujant ES pareigūnui.	Palaiko kuo ilgesnį atidėjimą. Silpnas laikotarpis EPI vadovaujant centriniam bankui.	Prancūzijos pozicija.	Paskutinis perėjimas 1997 m., jei dauguma pakviečiama, 1999 m. automatiškai, taikant KDB narystei nustatyti. Silpnas EPI laikotarpis vadovaujant centriniam bankui.
ECB autonomija, mandatas ir balsavimo procedūra	Renkasi nepriklausomą banką, išskyrus daugiašalę valiutos kurso politiką, tvirtą antiinfliacinį mandatą ir sprendimų priėmimą paprastos daugumos balsavimu.	Palaiko politinę kontrolę, ypač valiutos kurso, subalansuotą mandatą ir sprendimus paprastos daugumos balsavimu.	Priešinasi EPS, tačiau akivaizdžiai mano, jog ECB turėtų būti nepriklausomas, turintis stiprų antiinfliacinį mandatą.	Prancūzijos pozicija ir dar didesnė Komisijos reikšmė.	Vyrauja Vokietijos pozicija.

ECB vieta ir valiutos pavadinimas	Frankfurtas; euras.	Paryžius, galbūt Briuselis; ekiu.	Londonas; ekiu.	Briuselis.	Frankfurtas; euras (vėlesnis sprendimas).
Šalies biudžeto kontrolė su sankcijomis	Taip, paprasta dauguma	Ne.	Ne.	Ne.	Taip, sprendimai priimami KDB (vėliau).
Finansiniai pervedimai	Jokių laidavimų, finansinių pervedimų.	Jokių finansinių pervedimų.	Jokių finansinių pervedimų.	Fiskalinis federalizmas: dideli nuolatiniai finansiniai pervedimai.	Jokių laidavimų ar federalizmo, bet laikinas struktūrinių fondų padidėjimas. (vėlesnis sprendimas)

klausimas. Požiūris į ECB autonomiją rodė ekonominių išlaidų ir pelno skirstymą. Šiame perdavimo akte niekas nebuvo technokratiškai būtina; silpnų valiutų šalių vyriausybės palaikė ir ilgai praktikavo namuose politinių vadovų kontrole paremtą pinigų politiką. Ir tik bendrais institucijų atvejais, tokiais kaip Parlamento vaidmuo, ideologija darė įtaką valstybės pozicijai.

Vadinasi, ilgalaikių ekonominių interesų kombinacija, tarpusavio priklausomybės asimetrija ir noras derinti politiką su struktūra, užtikrinančia labiau tikėtinus įsipareigojimus, geriausiai paaiškina Mastrichto derybų eigą ir rezultatus.

NACIONALINIŲ PRIORITETŲ SUSIDARYMAS

1988 m. Prancūzija ir Vokietija buvo susitarusios judėti link EPS; abi, nepaisant vidinių prieštaravimų, agresyviai to siekė. Britanijoje atvirai priešišką EPS Margaret Thatcher pakeitė atsargusis Johnas Majoras. Britanijos vyriausybę, abejojančią, jog greita narystė ir parama įmanomos, verslininkai vertė mažinti valiutos kintamumą ir vengti atskirties nuo prancūzų ir vokiečių susitarimų. EPS atnaujino tradicinį skilimą tarp stiprios ir silpnos valiutos šalių; Vokietija reikalavo įsteigti nepriklausomą centrinį banką ir kitų antiinfliacinių garantijų, tuo tarpu Prancūzija ir Komisija siekė centrinio banko ir didesnės politinės kontrolės. Britanija liko pasidalijusi, rėmė antiinfliacinę apsaugą, tačiau norėjo atidėti perėjimo į EPS laikotarpį. Kitais klausimais Vokietija ir Prancūzija rėmė stipresnę kai kurių ypatingų sričių kooperaciją, o Britanija priešinosi integracijai per valdybą.

6.2. lentelė. **Europos politinės sąjungos derybos, 1988–1992 m.: prioritetai ir rezultatai**

Klausimai	Vokietija	Prancūzija	Britanija	Komisija	Rezultatai
Bendra struktūra	Bendra struktūra.	Trys ramsčiai.	Trys ramsčiai.	Bendra struktūra.	Trys ramsčiai.
BUSP procedūra	Palaiko KDB ir aktyvią Komisiją.	Palaiko KDB tik įgyvendinant, be oficialios Komisijos ir nepriklausomo sekretoriato.	Palaiko vienbalsiškumą, jokio Komisijos vaidmens, rems nepriklausomą sekretoriatą.	Kaip ir Vokietijos.	Vyrauja Anglijos ir Prancūzijos pozicija.
VES ir gynybos kooperacija	Palaiko VES kaip tiltą tarp ES ir NATO.	Palaiko VES, pavaldžią ES.	Palaiko VES, pavaldžią NATO.	Kaip ir Prancūzijos.	Simbolinis patarėjo vaidmuo ES dėl VES.
Teisingumas ir vidaus reikalai	Palaiko stiprią politiką su KDB ir Komisijos įtaka.	Palaiko silpną politiką be KDB ar Komisijos įtakos.	Priešinasi bet kokiai politikai.	Komisijos požiūris dar stipresnis negu Vokietijos.	Politika sukurta, bet su KDB tik kai kuriais klausimais ir jokios oficialios Komisijos įtakos.
Socialinė politika	Stipri socialinė nefinansinė politika.	Stipri socialinė nefinansinė politika.	Jokios socialinės politikos.	Stipri socialinė politika daugeliu klausimų.	Britanija nutaria nedalyvauti, o vienuolika narių juda į priekį su silpna kooperacija nefinansiniuose reikaluose.
Kitos naujos politikos ar KDB plėtra	Palaiko apibendrintą KDB sprendžiant ekonomikos, aplinkosaugos bei mokslinių tyrimų klausimus, bet su daugybe išimčių: pramonės politika, profesine kvalifikacija, netiesioginiais mokesčiais. Siekia apriboti švietimo ir kultūros politiką.	Palaiko naują pramonės politiką, kaip ir KDB mokslinių tyrimų srityje, bet riboja kultūros ir aplinkosaugos klausimus.	Nepalaiko jokios naujos politikos.	Palaiko vienodą KDB ir Komisijos dalyvavimą, išskyrus vartotojo saugumą. Priešinasi bet kokiems ribojantiems punktams.	Vartotojo saugumas, pridedami keli aplinkosaugos ir viešosios sveikatos punktai (daugelis jų jau įtraukti į 100 str.). Apriboti kultūros ir švietimo punktai draudžia derinamumą.

EP galios ir įstatymdavystės procesas	Palaiko Parlamento iniciatyvą Komisijos sąskaita, pataria „bendram sprendimui" ir riboja Komisijos teisę taisyti ar šalinti siūlymus.	Prieštarauja bet kokiam EP galių didinimui.	Prieštarauja bet kokiam EP galių didinimui, išskyrus peržiūrėtas Komisijos.	Palaiko Parlamento galias, jei nepažeistos Komisijos galios.	Daugiau kooperacijos procedūros klausimų ir bendrų sprendimų. Komisijos galios nekeičiamos, išskyrus EP balsus.
ETT stiprinimas	Taip	Taip	Taip	Taip	Taip
Komisijos peržiūrėjimas („komitologija")	Status quo.	Status quo.	Status quo.	Svarbiausias prioritetas yra didesnė autonomija.	Status quo.

Vokietija: „europietiškoji Vokietija" ar „vokiškoji Europa"?

Šiuolaikiniai Vokietijos politikai kaip ritualo laikosi žymios Thomo Manno citatos: „Mūsų tikslas yra ne vokiškoji Europa, bet europietiškoji Vokietija". Tačiau šie du glaudžiai susiję tikslai kaip niekada išryškėjo Mastrichto derybose. Vokietija rėmė bendrą Europos valiutą, „europietiškąją Vokietiją", kuri reikalavo sukurti Europos institucijas pagal Vokietijos pasirinkimą, tokias kaip nepriklausomas centrinis bankas, kapitalo paslankumas ir ankstesnė makroekonomikos konvergencija, kitaip tariant – „vokiškąją Europą". Kokie motyvai ir tokie terminai šį kartą lėmė Vokietijos pritarimą pinigų sąjungai?

Dažniausiai girdimas paaiškinimas yra EPS ir objektyvių geopolitinių pokyčių, ypač Vokietijos suvienijimo ryšys. Manoma, kad Vokietija EPS pripažino tam, kad išsklaidytų kaimynų abejones dėl suvienijimo. Toks ryšys buvo nušviestas kanclerio Helmuto Kohlio ir Hanso Dietricho Genscherio retorikoje derybų dėl Vokietijos suvienijimo metu nuo 1989 m. lapkričio iki 1990 m. rugpjūčio. Vokietijos suvienijimas buvo reikšmingas įvykis, tačiau turėtume pakalbėti apie svarbų Vokietijos politikos posūkį 1989 m. pabaigoje ir turbūt posūkį priešinga kryptimi 1990 m. pabaigoje. Taip pat turėtume pastebėti priešingą ilgalaikei Vokietijos politikai nedėmesingumą specifiniam ekonominiam EPS turiniui ir ekonominių klausimų pasekmėms bei lemiamą požiūrį į politinę

6.3 lentelė. **Metiniai vartojimo prekių kainų pokyčiai, proc., 1984–1992 m.**

Metai	Vokietija	Prancūzija	Britanija
1984	2,4	7,4	5,0
1985	2,2	5,8	6,1
1986	- 0,1	2,7	3,4
1987	0,2	3,1	3,4
1988	1,3	2,7	4,9
1989	2,8	3,6	7,8
1990	2,7	3,4	9,5
1991	3,5	3,2	5,9
Vidutiniškai 1984–1991 m.	1,9	4,0	5,8

sąjungą. Galų gale vidaus koalicijos ir diskursas turėtų vyrauti dėl geopolitinių o ne dėl ekonominių sumetimų. Kadangi mes nė vieno iš jų nepastebėjome, galime skeptiškai žiūrėti į pareiškimus apie suvienijimo ir EPS priežastinį ryšį.

Istoriniai duomenys nepatvirtina objektyvaus geopolitinio aiškinimo, tačiau ir politiniai ekonominiai veiksniai, ir geopolitinė ideologija siūlo labiau tikėtinus kandidatus. Politinė ekonominė teorija numato, kad Vokietijos pozicija Mastrichto derybų metu, kaip ir derybose dėl EPS, atspindėtų ne nekompromisinę antiinfliacinę Bundesbanko poziciją (paremtą viešosios ir verslo nuomonės), bet kompromisą tarp Bundesbanko antiinfliacijos bei Vokietijos verslininkų interesų reikalavimų ir Kanceliarijos dėl konkurencinio valiutos kurso ir makroekonomikos skatinimo. Tuo tarpu Bundesbanko galia ir pozicija lieka pastovi, vyriausybės ir verslininkų (kurie vadovavosi didelių finansinių įmonių ir eksporto interesais) reikalavimas dėl laisvesnės pinigų politikos ir valiutos kurso stabilumo turėtų būti proporcingas spaudimui, atsiradusiam nuvertėjus doleriui, ir vyriausybės norui skatinti makroekonomiką; abu veiksniai buvo atsiradę 9-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 10-ojo dešimtmečio pradžioje. (Be to, Vokietijos vyriausybei buvo pagrasinta dėl esančios EPS stabilumo ir užsienio vyriausybių konvergencijos į Vokietijos makroekonomines normas). Politinė ekonominė teorija įspėja, kad konfliktas tarp šių dviejų vidaus koalicijų taip pat vyraus vidaus sektoriuose ir diskurse. Atsižvelgus į viską, tačiau su EPS prioritetais (nepaisant grėsmių jos stabilumui), Vokietijos ekonominiai interesai EPS galėtų būti tik vidutiniai ir rizika palyginti maža; todėl tikimės, jog ekonominių interesų parama nebus entuziastinga.

Todėl mes tikimės, kad Vokietija reikalaus didelių nuolaidų mainais už „vokiškos markės atsisakymą"; manome, jog EPS bus galima tik sąjungoje su palyginti stipriomis antiinfliacinėmis garantijomis – tai tradicinė „ekonominė" pozicija, su kuria susidūrėme ketvirtame skyriuje. Atrodo, jog nuosaikus kompromisas šioje vietoje padarys EPS neratifikuojamą.

Netgi tie, kurie pripažįsta, jog vyrauja ekonominiai interesai, negali visiškai apeiti geopolitinės ideologijos, ypač Kohlio, Genscherio, Bundestago narių ir Vokietijos visuomenės europinio federalizmo. Jei europinės idėjos (ar rinkėjų sugebėjimas jas palaikyti) buvo sprendžiamosios, turėtume tikėtis tvirtos paramos EPS – bent jau 10-ajame dešimtmetyje. Iniciatyvos turėtų imtis užsienio reikalų ministras ir kancleris vadovaudamiesi ne ekonominiais interesais, o stipriai remiami politinių partijų bei viešosios nuomonės; vidiniai susiskaldymai turėtų atspindėti santykinę federalistinių įsitikinimų pergalę įvairiose partijose, o kalbose būtų akcentuojami ideologiniai ir simboliniai klausimai, tokie kaip Europos karų prevencija ir simbolinis Europos sąjungos troškimas. Turėtume atkreipti dėmesį į Vokietijos derybų pozicijos vienodumą ekonominių klausimų atžvilgiu ir į tai, kad palyginti mažai dėmesio buvo skirta ekonominėms sąlygoms, kuriomis vyko integracija. Jei svarbiausias veiksnys yra paramos Europai populiarumas, audringos Europos propagavimo akcijos turėtų vykti prieš rinkimus, o ne po jų.

Sunku tiksliai pasverti ekonominius ir ideologinius motyvus, kadangi nėra pirminės dokumentacijos, o klausimą nuolat supo nuolatiniai prieštaravimai. Tačiau į viską atsižvelgus, toliau pateiksime istorinius įrodymus – įvairius klausimus, veiksmų suderinamumą, politikos nuoseklumą ir derybų taktiką, vidaus nesutarimus ir diskursą bei vidaus svarstymus – kurie patvirtina tik šiek tiek didesnę politinių ir ekonominių, o ne geopolitinių motyvų reikšmę. Apskritai labiausiai tikėtina išvada yra tokia: dauguma ekonominių sąlygų buvo palankios, Vokietijos verslininkai teikė tvirtą (nors ir nelabai entuziastingai) paramą, o ekonominės EPS pasekmės ir geriausiu atveju buvo negarantuotos, taigi Kohlio vyriausybė džiaugėsi įgyta autonomija siekiant savo europinių federacinių ambicijų. Šios aplinkybės paaiškina aktyvią Vokietijos poziciją dėl pinigų integracijos dar prieš EPS, – *status quo*, kuris buvo sąlyginai patrauklus Vokietijai. Vis dėlto Vokietijai buvo sunkiau atsisakyti ekonominių idealų negu Prancūzijai, ir ji derybose beveik visą laiką pasisakė už ekonominius rezultatus, o ne stipresnę politinę sąjungą. Taigi, remdamiesi požymiais, galime teigti, jog formuojantis Vokietijos prioritetams, ekonominiai interesai buvo ne mažiau, o gal ir net labiau svarbesni už Europos federacinę ideologiją. Vis dėlto tolesnė pažanga buvo susijusi su abiem motyvais.

Geopolitiniai interesai ir ideologija: „politinė istorinio masto užduotis“

Pareiškimai, jog Vokietijos prioritetai Mastrichto derybose atspindėjo geopolitinius interesus ir ideologiją, yra dviejų pagrindinių formų. Dauguma geopolitinių paaiškinimų nušviečia *objektyvius* įvykius, t. y. netikėtą galimybę po 1989 m. lapkričio pradėti remti Vokietijos suvienijimą; tam tikslui Vokietija turėjo suteikti Prancūzijai diplomatinį EPS *quid pro quo* ir neutralizuoti vidaus opoziciją EPS atžvilgiu. Kai kurie autoriai nurodo *ideologinius* aspektus: asmeninius Genscherio ir Kohlio įsitikinimus ir jų konkurenciją siekiant proeuropietiškosios visuomenės palaikymo rinkimuose. Kohlio asmeninis įnašas dažnai vertinamas kaip lemiamas veiksnys; pasak vieno politologo, „tik Kohlio – žmogaus-orkestro – virtuoziškomis pastangomis Vokietija priėmė pinigų sąjungos idėją. Žmonės juo tiki, nors jis ir ne labai populiarus“[10].

Neabejotina, jog geopolitinė Vokietijos vadovų strategija susiejo Vokietijos ir Europos integraciją. Ryšys tarp Rytų ir Vakarų integracijos, be abejonės, buvo svarbiausias Genscherio *Ostpolitik* klausimas, o Kohlis jį minėjo asmeninėse diskusijose 1983 m. pradžioje[11]. Neabejotina, jog Vokietijos suvienijimas užėmė nemažai vietos Kohlio ir Genscherio mintyse, o Kohlis vienašališkai jį sprendė 1989–1990 m. dažnai negaudamas tarptautinių konsultacijų. Sienos griūtis ir greitesnio suvienijimo perspektyva iškėlė du uždavinius, kurie dar labiau sureikšmino Europos sanglaudą. Pirma, derybose su Sovietų Sąjunga buvo reikalinga Europos parama. Horstas Teltschikas, artimiausias Kohlio patarėjas, pastebėjo, kad kancleris „turėjo patvirtinti beveik kiekvieną prancūzų Europos iniciatyvą“, kurių naujausia buvo Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB)[12]. Antra, suvienijimas reikalavo oficialių EB pakeitimų: nustatyti naujos teritorijos statusą, išanalizuoti Vokietijos ir EB įstatymų pakeitimus ir egzistuojančiose taisyklėse padaryti atitinkamas išimtis. Jau iš pat pradžių buvo aišku, kad pripažinimo procesas negali vykti automatiškai. Pirmaisiais pereinamojo laikotarpio metais visi tikėjo, kad suvienijimas sustiprins Vokietiją; Belgija ir Liuksemburgas pasisakė už

[10] Newhouse, *Europe*, 102–103.

[11] Timothy Garten Ash, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent* (New York, 1993), 361n; Peter Ludlow, „The Politics and Policies of the European Community in 1989“, in Ludlow, ed., *Annual Review of European Community Affairs 1990* (London, 1991), xlix.

[12] Horst Teltschik, *329 Tage: Innenansichten der Einigung* (Berlin, 1991), 61; Stephan Haggard and Andrew Moravcsik, „The Political Economy of Financial Assistance to Eastern Europe, 1989–1991“, in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, and Stanley Hoffmann, eds., *After the Cold War: Politics and Institutions in Europe* (Cambridge, Mass., 1993).

greitą suvienijimą, Britanija ir Nyderlandai atvirai reiškė skeptišką nuomonę, o Prancūzija buvo dar atsargesnė.

Kohlis ir Genscheris nuolat rėmė Europos tikslus, dar kol suvienijimas nebuvo įtrauktas į darbotvarkę. Sunku tiksliai nustatyti asmeninių įsitikinimų, išskaičiavimų dėl elektorato ir diplomatinės strategijos ribas. Užsienio reikalų ministras Hansas Dietrichas Genscheris, kaip įsitikinome, jau seniai pasisakė už Europos integraciją; Vokietijos įtvirtinimo į tarptautines institucijas klausimas buvo seniai įtrauktas į jo bendrą diplomatinę sampratą. Kohlis ir anksčiau retoriškai siūlė paramą integracijai, kurią jis dažnai pateikdavo kaip priemonę užkirsti kelią Europos karams ateityje. Daugelis jo paramą siejo su jo, kaip istoriko, išsilavinimu ir kaip paskutiniu Vokietijos politikos lyderiu, dar menančiu Antrojo pasaulinio karo baisumus[13]. Asmeninėse diskusijose greitai po to, kai jis pakeitė Schmidtą ir 1982 m. tapo kancleriu, Kohlis apibūdino naujas Vokietijos pastangas padaryti Europos suvienijimą „politine istorinio masto užduotimi". Po dešimties metų jis kvietė į judėjimą už tai, apie ką „šiuolaikinės Europos krikštatėviai svajojo po paskutinio karo – tai Jungtinės Europos Valstijos"[14]. Čia, priešingai negu Schmidto atveju, beveik nėra užslėpto skepticizmo požymių viršvalstybinių institucijų ar federacinių idėjų atžvilgiu.

Ne mažesnę įtaką Kohliui ir Genscheriui darė rinkėjai. Nuo 1987 m. Kohlis konkuravo su kitu partijos lyderiu Genscheriu dėl užsienio politikos. Europos aktyvistų veikla buvo politiškai angažuota ir daug požymių rodo, kad abu politikai kartais tarsi apsėsti kėlė šiuos klausimus. Genscherio įtaka užsienio reikaluose padėjo jam tapti populiariausiu Vokietijos politiku. Kritiniu laikotarpiu, 1988–1991 m., Kohlis ir jo patarėjai svarstė, kaip aktyvumas užsienio politikos srityje galėtų paveikti kanclerio rinkėjų pasitikėjimą; tai buvo pagrindinis rūpestis, nors būtent Vokietijos suvienijimas pasiglemžė visą jų dėmesį. Europos integracija buvo pakankamai populiari Vokietijoje, todėl ir panaikino likusį skepticizmą dėl EPS. Vis dėlto atsisakyti markės trukdė dešinieji radikalai iš Respublikonų partijos ir Krikščionių socialistų sąjunga (CSU), jos abi galėjo panaudoti EPS klausimą parlamento rinkimuose, numatytuose 1990 m. gruodį. Kohlis ir Genscheris sutiko bendradarbiauti sprendžiant Europos klausimus ir vengti elektorato atžvilgiu pavojingų sutarties derybų prieš 1991 metus[15].

[13] Wolfgang Bickerich, *Helmut Kohl: Kanzler der Einheit* (Düsseldorf, 1995), 177–178; Helmut Kohl, „*Ich wollte Deutschlands Einheit*", sudarytą Kai Diekmanno ir Ralfo Georgo Reuth (Berlin, 1996), 483.

[14] Thatcher, *Path*, 481.

[15] Ash, *Europe's*, 361; Ludlow „Policies", xlix, taip pat interviu su Kanzleramto pareigūnu (Bonn, 1992).

Vokietijos vyriausybės norėjo plačiau remti bendradarbiavimą užsienio politikos srityje. Kohlis ir Genscheris, kaip ir Schmidtas, suvokė, jog norint užtikrinti kaimyninių šalių paramą, Vokietijos vienašališkumas turėtų būti įtvirtintas daugiašalėse institucijose. Vykdant vienašales iniciatyvas, tokias kaip *Ostpolitik*, Vokietijos suvienijimo „dešimties punktų planas" ir buvusių Jugoslavijos respublikų pripažinimas, ir kartu įsipareigojant daugiašalėms institucijoms, išaiškėjo sąjungininkai. Todėl Vokietijos vyriausybė ilgai rėmė EPB mechanizmą ir palankiai vertino pastangas stiprinti bendradarbiavimą Europos gynybos srityje, kol jos tiesiogiai nelietė NATO. 1988 m. sausį Prancūzija ir Vokietija sutiko kurti prancūzų ir vokiečių Saugumo ir gynybos tarybą, taip pat bendrą dviejų valstybių komandą. Užsienio ir gynybos politikos pozicijas, su kuriomis Prancūzija ir Vokietija sutiko 1990 m. kovą ir balandį, iškėlė Vokietija savo ilgalaikiais pasiūlymais[16].

Dėl institucijų Vokietija laikėsi tradicinės linijos remti KDB principus ir plėsti Parlamento galias. Vokietijos patarimas stiprinti Parlamentą atsispindėjo ir Bundestago pozicijoje, kurio nariai nuosekliai rėmė didesnę politinę integraciją. Kohlio nuomone, institucijų klausimai turėjo būti antraeiliai. Vyriausybės ilgalaikis neišreikštas tikslas buvo stiprinti ir Tarybą, ir Parlamentą, prireikus ir Komisijos sąskaita. Mastrichto derybų pradžioje CDU ir FDP frakcijos Bundestage paskelbė neratifikuosiančios EPS, jei kartu nebus siekiama politinės sąjungos. Vokietijos SDP grasino, jog priešinsis Mastrichto sutarčiai paskutiniu momentu, jei Parlamentas balsuos „prieš". Bundesratas, atstovaujantis regionams, paskelbė atsisakysiąs ratifikuoti sutartį, jei nebus įtrauktas punktas dėl subsidijų. Vokietija dėl esminių ir ideologinių priežasčių palaikė išplėstą KDB ir parlamento galią, kuri bendrai palaikė aukštesnių EB nuostatų priėmimą, nors ši parama netapo ypatingo nacionalinio jautrumo, kaip fiskalinis derinimas, sritimi. Vokietija papildė savo pasiūlymus dėl KDB daugybe išimčių. Pagaliau Vokietija verčiau viešai parėmė suvienytą EB institucijų sistemą, o ne „trijų ramsčių" struktūrą, kuri patiko Prancūzijai ir Britanijai ir kuri jautrias sritis priskyrė tarpvyriausybinei priežiūrai[17].

[16] Teltschik, *329*, 176, taip pat 106, 369; Christa van Wijnbergen, „Germany and European Political Union", in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker, eds., *The Intergovernmental Conference on Political Union* (Maastricht, 1992),49–50; Reinhardt Rummel and Wolfgang Wessels, „Federal Republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints", in Christopher Hill, ed., *National Foreign and European Political Cooperation* (London, 1983), 34–55.

[17] Interviu su Kanzleramto pareigūnu; JoEllyn Fountain, „The German Länder and the EC: Federalism as a Source of Regional Influence", straipsnis pristatytas Tarptautinėje europeistų konferencijoje, Chicago, 31 March – 2 April 1994.

Ekonominis interesas: EPS, bet „ne pagal derybų“ terminus?

1987–1991 m. (ir vėliau) verslo viršūnių grupės Vokietijoje nuolat, bet nelabai entuziastingai rėmė pinigų integraciją, nors ir priklausančią tradicinėms Vokietijos „ekonominėms“ sąlygoms. Vokietijos patirtis EuPS atžvilgiu daugiausia buvo teigiama. EuPS prisidėjo prie Vokietijos markės devalvavimo, kuris 9-ojo dešimtmečio pabaigoje sukėlė didžiulį prekybos perteklių ir šiek tiek sumažino Bundesbanko autonomiją. Vokietijos verslininkai vertino pinigų integraciją kaip savo interesą, tačiau EuPS *status quo* buvo taip pat palyginti patrauklus, ir turbūt patrauklesnis už EPS. Taigi Vokietijos verslininkai galėjo reikalauti išankstinių EPS sąlygų. Todėl 1988 m. spalį 60 proc. Vokietijos pramonininkų parėmė tolesnę pinigų integraciją; nors tai buvo mažiausias procentas EB, kur parama buvo didesnė kaip 90 proc., vis dėlto tai buvo žymi dauguma[18].

Apie prioritetus verslo sektoriuose 9-ojo dešimtmečio pabaigoje yra nedaug tiesioginių įrodymų, tačiau juos pateikia du šaltiniai: viršūnių interesų grupių nuomonė ir rinkimai 10-ojo dešimtmečio viduryje. Jie rodo, kad labiausiai EPS rėmė dideli bankai; jie rėmė sąjungą, nemažinančią užsienio valiutinių operacijų – kurios iš tikrųjų galėjo būti jiems nuostolingos – todėl, kad integracija uždarytų atvirąsias rinkas, kurios leistų jiems plėsti vidaus ir Europos rinkos dalį mažesniųjų šalių sąskaita. Verslininkų parama pirmiausia nebuvo pagrįsta vien tik noru sumažinti operacijų kainas reguliuojant valiutos kursą ar šalinant valiutų keitimo kainas. 80 proc. Vokietijos eksporto buvo išreikšta Vokietijos markėmis, todėl su valiutos stabilizacija susiję tikslai buvo įvertinti vidutiniškai. Atvirkščiai, parama kilo iš noro užtikrinti laisvą investicijų ir finansinio kapitalo judėjimą bei stabdyti Vokietjos markės vertės didėjimą. Todėl didesnės ir eksporto sektoriuose veikiančios įmonės (automobilių, elektronikos, mašinų įrenginių) buvo ypač palaikomos[19].

[18] Statistiniai duomenys iš Europos pinigų sąjungos asociacijos.

[19] BDI President Hans-Olaf Henkel, „Entlasten statt entlassen wäre richtig: Hohe Staatsquote fürhrt zu hohe Arbeitslosigkeit“, *Süddeutsche Zeitung*, 17–18 February 1996; ir rinkimų rezultatai iš: „Führungskräfte sagen ja zum Euro, ohne an den Terminplan zu glauben“, *Süddeutsche Zeitung*, 14 March 1996, kuriame nurodyta, jog 77 proc. rėmė EPS, kurie sparčiai kilo markės nuvertėjimo laikotarpiu. Taip pat Deutsche Industrie- und Handelstag, „Deutsche Unternehmen und Europäische Währung“ (Bonn, September 1995); BDI, *Der Euro: Chance für die deutsche Industrie – Report des Industrieforums EWU* (Cologne, 1996). Kai kuriose šiose verslo apklausose stabilumas ir valiutos lygmuo suvedamas į vieną terminą – „kintamumą“, tačiau interviu labiau pabrėžiama lygmens svarba. Įrodymų, jog verslininkai pareiškimuose, remiančiuose pinigų integraciją, pabrėžė rinkos liberalizavimo naudą, o ne tiesioginę pinigų stabilizavimo naudą, žr.: Carsten Hefeker, „Germany and European Monetary Union“, *Center for European Policy Studies Paper* no. 69 (Brussels, 1997); Committee for the Monetary Union of Europe, *A Programme for Action* (Paris, 1988).

Verslo klausimai dėl valiutos vertės didėjimo turėjo suintensyvėti 10-ąjį dešimtmetį, o Vokietijos eksporto konkurencija toliau silpo dėl didelių suvienijimo fiskalinių kainų spaudimo, VKM žlugimo ir svaro, pesetos bei liros devalvavimo. 1996 m. BDI komitetas, kurio didžiąją dalį sudarė stambiausi Vokietijos eksportuotojai – *Krupp*, *Merck*, *Hoechst*, *AEG*, *Daimler-Benz*, *Siemens*, *Trumpf* – pabrėžė konkurenciją: „Dramatiškas Vokietijos markės vertės didėjimas pastaraisiais metais pablogino mūsų poziciją, susijusią su konkurentais užsienyje. Nuo 1989 m. maždaug vienas trečdalis darbo sąnaudų didėjimo priežasčių yra vidinės, du trečdalius sukėlė valiutinis šokas. Tokia situacija neturėtų kartotis, [nes] skirstymui beveik neliko vietos“[20]. Šią poziciją palaikė ir tokie neprekybinių prekių gamintojai kaip statybos pramonės atstovai, kurie manė, jog EPS turėtų padėti eksporto pramonei ir iš esmės sumažinti makroekonominius suvaržymus[21].

Verslo skatinimas tiesiogiai perėjo į politinius reikalavimus. Visuomenės spaudimą dėl EPS skatino verslininkai ir sąjungos, atsižvelgdamos į įsipareigojimą dėl žemo infliacijos lygio – kuri apgintų tikrąją konkurencinę Vokietijos markės vertę. BDI, didžiausia Vokietijos pramonės interesų grupė, gyrė 1989-ųjų Delors'o ataskaitą ir 1990 bei 1991 m. paskelbė kelis viešus pareiškimus, kuriuose buvo remiama pinigų sąjunga. 9-ojo dešimtmečio pabaigoje DIHT, kita didelė pramonės grupė, paskelbė trijų pakopų EPS planą, labai primenantį tai, ką vėliau rekomendavo Vokietijos vyriausybė. Paramą taip pat siūlė Europos pinigų sąjungos asociacija, kurią 1986 m. pabaigoje įkūrė Giscard'as ir Schmidtas norėdami suvienyti visos Europos didžiojo verslo ir bankų sistemos atstovus. 1988 m. balandį asociacija

[20] BDI, *Euro*, 9, taip pat 8–11. Markas Duckenfieldas tyrime, atliktame keletą metų po Mastrichto, praneša, jog Vokietijos eksportuotojams svarbūs ne 1–2 proc. santaupų nuo operacijos kainos valiutinio mokesčio, bet 415,2 milijardo markių eksporto į ES nares, kurios galėjo nukentėti nuo žalingo nestabilios valiutos poveikio bendrai ir ypač vertinant valiutą. Verband der chemischen Industrie, „European Monetary Union: Economic Assessment“, in *European Monetary Union* (Frankfurt, 1996), 8, cituota iš: Mark Duckenfeld, „Getting EMU Off the Ground: The Politics of Monetary Union in Germany and Britain“, straipsnis parengtas Metiniam Amerikos politinio mokslo asociacijos susirinkimui (1997 m. rugpjūčio 28–31d.).

[21] European Construction Industry Confederation, *Construction Activity in Europe* (1996), cituota iš: Duckenfeld, „Getting“, 31. Vienas Bauindustrie pareigūnas paaiškino: „Mes žinojome, jog šie apkarpymai įvyks ir esant pinigų sąjungai, ir be jos. Konvergencijos kriterijai tik palengvino politikų norą atrodyti geresniems“. Interviu su pareigūnu iš *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie*, Bonn, 1996 m. rugpjūčio 12. Neprekybinių prekių gamintojai turėjo priežastį remti bet kokią politiką, remiančią Vokietijos makroekonomikos skatinimą.

išleido detalų pinigų sąjungos projektą ir vėliau tais pačiais metais pristatė apklausos rezultatus, kurie atskleidė didžiojo verslo paramą EPS. Nors kai kas manė, jog ši grupė tiesiogiai nedalyvavo lobizme, Alfredas Herrhausenas iš Vokietijos banko gyrė Delors'o ataskaitą. Tačiau atsižvelgus į viską, kaip buvo pastebėta vienoje interesų grupės apžvalgoje, Mastrichto derybų metu ir po jų: „Dauguma (...) svarbių interesų grupių (...) krypsta link pinigų sąjungos ir daugeliu atvejų naudojasi atviro lobizmo forma". Svarbiausia, taip yra todėl, kad „įvykiai valiutos rinkose parodė, jog Vokietijos eksporto pramonė jautriai reaguoja į didelius nepalankius valiutos kurso pokyčius". Tačiau verslininkų parama EPS liko santykinė adekvačioms antiinfliacinėms saugumo priemonėms. Verslo grupės reikalavo, kad Europos pinigų institucijos būtų autonomiškos ir kad visos valstybės narės pirmiausia įsteigtų nepriklausomus centrinius bankus – idėja, kurią jau seniai palaikė Vokietijos verslininkai. Pramonės atstovai norėjo didesnės EPS, kol ji išlieka pastovi ir antiinfliacinė, norėdami užkirsti kelią konkurenciniam devalvavimui iš autsaiderių pusės[22].

Sąjungos taip pat stipriai rėmė; ūkininkai palaikė silpnai arba visai nepalaikė EPS. Socialdemokratų partija ir sąjungos, kurioms vadovavo *Deutsche Gewerkschaftsbund*, rėmė verslą vardan EPS. DGB ir BDI 1989 m. liepą ir 1990 m. rugpjūtį išleido bendrus pareiškimus, palaikančius EPS; sąjunga rėmė nuolat. SDP galėjo siekti laisvesnės Vokietijos pinigų politikos, kuri po truputį stiprėjo. SDP ir DGB alternatyviai galėjo taip pat gauti didžiojo verslo ekonominį pelną iš eksporto propagavimo per pinigų integraciją mokesčio dydžio dalį. Bet kokiu atveju SDP vidiniai nesutarimai buvo stipresni už CDU ir CSU nesutarimus. Kai kurie socialdemokratai prabilo apie tai, jog Prancūzija ir kiti gali pasitraukti iš EPS, jei išliktų asimetrija – veiksmas, apie kurį užsimenama Prancūzijos ir Italijos vyriausybių pareiškimuose[23]. Vokietijos ūkininkų grupės tradiciškai priešinosi ar liko

[22] Išvada iš: Hefeker, „Germany", 55. Schönfelder and Thiel, *Markt*, 49–53, taip pat 125–126; Connolly, *Rotten*, 243; Karl Kaltenthaler, *Germany and the Politics of Europe's Money* (Durham, N. C., forthcoming); Hefeker, „Germany", 14–16. Apie skeptišką požiūrį į tarptautines valstybines grupes, nors nepagrįstą nuosekliu nacionalinių interesų grupių tyrimu, žr.: McNamara, *Currency*.

[23] Eckart Gaddum, *Die deutsche Europapolitik in den 80er Jahren: Interessen, Konflikte und Entscheidungen der Regierung Kohl* (Paderborn, 1994), 346–349; Wilhelm Schönfelder and Elke Thiel, *Ein Markt–Eine Währung: Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion* (Baden-Baden, 1994), 29–39; Karl Kaltenthaler, „International Institutions and Domestic Politics: Understanding the Relationship between German Domestic Politics and the EMU Initiative", Washington University *Political Science Paper* 242 (St. Louis, Mo., 1994) 14–16; Hefeker, „German", 1996, 16–17.

abejingos EPS; jos šiek tiek palankiau žiūrėjo į Mastrichto derybas. Dažnai pabrėžiama, jog ūkininkų grupės turėjo remti EPS, kadangi juos paveikė pasikeitusios žemės ūkio kainos, tačiau šis siauras funkcionalus požiūris atmeta įvairių subsidijų, skirtų atlyginti šiuos pokyčius, skirstymo įtaką. Atsižvelgus į viską, iš tokių subsidijų Vokietijos ūkininkai gavo neproporcingai daug naudos ir todėl jų nedomino EPS, nors jų požiūris galėjo keistis 10-ojo dešimtmečio viduryje, kai EB narių ir jos pačios vyriausybės nebenorėjo taip lengvai subsidijuoti[24].

Be to, Kohlio vyriausybė turėjo savo makroekonominių priežasčių palaikyti verslininkų pusę vardan EPS. Kaip ir Schmidto vyriausybė prieš dešimtmetį, Kohlio vyriausybė šiuo laikotarpiu nuolat reikalavo, kad Bundesbankas švelnintų pinigų politiką, pirmiausia nuvertėjusio dolerio atžvilgiu 9-ojo dešimtmečio pabaigoje, o vėliau Vokietijos susivienijimo sukelto šoko atžvilgiu. 1987 m. Kanzleramtas kvietė mažinti palūkanų kursą remiantis Luvro susitarimu, tačiau Bundesbankas jį pakėlė ir taip sukėlė „Juodojo pirmadienio" krachą akcijų rinkoje. 1989 m. pradžioje Bona ir Frankfurtas vėl susidūrė su makroekonomine politika. Vėliau, 1990 m. vasarį, kai Kohlis paskelbė savo norą kurti *vokiškąją* pinigų sąjungą – aktą, kuriuo, be abejonės, buvo norėta sukurti infliacijos spaudimą – prasidėjo kita konfliktų raundo stadija. Vėliau Kohlio bičiuliai priekaištavo Bundesbankui dėl įgaliojimų viršijimo darant įtaką mokesčių sistemai, vyriausybės išlaidoms ir atlyginimams, taip pat dėl nesugebėjimo remti vyriausybinę Europos politiką – priekaištas buvo pagrįstas aiškiomis užuominomis, jog Bundesbanko statusas gali būti pakeistas ir kad jo dabartinis mandatas „nesuteikia įgaliojimo siekti stabilumo didžiulio nuosmukio laikotarpiu". Trumpai tariant, Kohlio vyriausybė 9-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 10-ojo dešimtmečio pradžioje, kaip ir Schmidto vyriausybė prieš dešimtmetį, išgyveno tipišką vokišką pokarinį konfliktą tarp kanclerio, palaikančio pinigų pritaikymą su dolerio devalvacija ir didesnėmis vidaus išlaidomis per didesnę infliaciją, bei Bundesbanko, palaikančio pinigų sistemos suvaržymą, mažesnę infliaciją ir Vokietijos markės vertės padidinimą[25].

EPS opozicijai vadovavo, kaip EuPS atveju, ir kaip numato politinė ekonominė teorija, Bundesbankas, kurį palaikė mokslininkai ekonomistai, vidaus bankų sektorius ir didelė visuomenės dalis. Bundesbanko tarybos požiūris nebuvo vieningas. Kai kurie nariai, ypač SDP nariai Clausas Köhleris, labiau

[24] Hefeker, „Germany", 54.

[25] Connolly, *Rotten*, 92–96, taip pat 37–42, 83–85, 242–243; Middlemas, *Orchestrating*, 171, 722n.

palaikė EPS, o kiti, kuriems vadovavo viceprezidentas Helmutas Schlesingeris, pirmenybę teikė vidaus stabilumui. Centro frakcija, jos pirmininkas Karlas Otto Pöhlis, Leonhardas Gleske'as, atsakingas už tarptautinius santykius, ir Lotharas Müleris, Bavarijos regiono banko prezidentas, susilaikė. Ši grupė nepritarė viešajai nuomonei „neatšaukiamai susieti" valiutos kursą, bet vis dėlto kėlė klausimą, ar gali susidaryti tam tinkamos sąlygos. Pöhlis, kaip matysime, nenorėjo atvirai priešintis EPS. Maža to, nors ir skeptiškai žiūrėdamas į bendrąją valiutą, jis ir kiti Bundesbanko pareigūnai labiau priešinosi Britanijos siūlymui įvesti gretutinę valiutą, kuri, jų manymu, pakenktų pinigų kontrolės mechanizmui.

Nors ir nesutarę dėl kitų klausimų, Bundesbanko pareigūnai sutiko, kad būtų įvestos ekonominės prielaidos; jie tokias prielaidas vertino griežčiau negu verslininkai ar Kanceliarija. Planų ir komentarų serijoje, išleistoje 1989–1991 m., Bundesbankas pateikė savo „besąlygiškas ir nederybines prielaidas" dėl EPS. Tarp jų – ne mažesnė už Bundesbanko Europos centrinio banko nepriklausomybė, visiška ekonominė sąjunga su kapitalo liberalizavimu ir ilgas perėjimo laikotarpis ne pagal aiškų tvarkaraštį, o remiantis griežtais konvergencijos kriterijais. 1990 m. Bundesbankas, pripažindamas EPS reikalingumą, manė, jog priėmus įsipareigojimą, ji turėtų tapti „dviejų kelių" sistema, kai vyriausybė kišasi tik tada, kai teigiamai įvertina tam tikras išankstines ekonomines sąlygas. 1990 m. Schlesingeris pridėjo ketvirtą prielaidą: politinę sąjungą su centralizuota fiskalinės politikos kontrole.

Vis dėlto Bundesbankas ne visiškai priešinosi EPS. Kol Pöhlis laikėsi dvilypės politikos, Hansas Tietmeyeris, Kohlio parinktas kaip pretendentas į Bundesbanko valdybą, 1989 m. tapęs valdybos nariu, darėsi vis įtakingesnis. Jis tapo Bundesbanko pirmininku 1993 m., pasitraukus „stipriosios linijos" atstovui Helmutui Schlesingeriui, kuris 1991 m. pakeitė Pöhlį. Tietmeyeris nesutiko su vyriausybės nubrėžta kryptimi ir rėmėsi tuo, jog reikia ginti Vokietijos konkurencingumą. Būtent Tietmeyeris, dar nebūdamas pirmininku, viešai grasino pašalinsiąs nepaklusnius Britanijos ir Danijos rinkėjus ir pareiškė, jog neratifikavus Mastrichto sutarties, šalių, kurios palaikė jos nuostatas, grupė turėtų sudaryti gretutinę sutartį[26]. Vis dėlto Vokietijos ekonomikos patarėjų taryba, Finansų ministerija ir Ekonomikos ministerijos Patarėjų taryba palaikė griežtos ekonomikos poziciją. Tik kai kurie Bundestago nariai rėmė švelnesnę poziciją ir net tarp jų buvo nemažai skeptikų, nepritariančių tam, kad Europos valiuta

[26] Connolly, *Rotten*, 282; David Marsh, *Germany and Europe: The Crisis of Unity* (London, 1994), 146.

būtų pavadinta „ekiu" (nes skambėjo pernelyg prancūziškai) ir dėl per didelio prielaidų kompromiso[27].

Vokietijos verslo atstovų reikalavimai dėl kitų ekonominių klausimų, kurie buvo aptarti Mastrichte, iš esmės nepakito; jie rodė Vokietijos tradicinius ekonominius interesus. Europos bendrosios rinkos užbaigimas, o ne valdymo ar pinigų politikos derinimas buvo ir liko svarbiausias verslininkų siekis. Valdymo derinimas atitiko verslo, darbo ir viešosios nuomonės standartus, pagal kuriuos kitos EB narės turėjo pritaikyti gana aukštus Vokietijos standartus, tačiau jų nebuvo galima taikyti anksčiau negu SEA įteisintų vidaus standartus apsaugą. Socialinėje politikoje Vokietijos verslininkai laikėsi dvilypės politikos, buvo linkę palaikyti bendradarbiavimą „žaidimų aikštelės lygiu" ir nerėmė išplėstos europinio lygio intervencijos bendrose derybose. Plačiai paplitęs skepticizmas visiško liberalizavimo atžvilgiu profesinės kvalifikacijos srityje atspindėjo stiprius vidaus interesus. Ypatingas Vokietijos pažeidžiamumas imigrantų ir pabėgėlių antplūdžiui iš Rytų šalių, tai, jog į Vokietiją emigravę žmonės neproporcingai papildė EB emigrantų skaičių, ir griežti vidaus politikos apribojimai, kuriuos iškėlė socialdemokratų opozicija – visa tai sukėlė kraštutinio dešiniojo sparno pasipriešinimą ir grasinimą valdančiosioms CDU ir FDP partijoms – manyta, kad vyriausybė turėtų palaikyti Europos politiką imigracijos ir prieglobsčio srityje, kuri savo ruožtu padėtų valdyti ir įteisinti griežtesnius politikos reikalavimus. Įdomu tai, kad ekonominės grupės net neužsiminė apie politinę sąjungą.

Vidaus sprendimas: patvirtinant „ekonominį" kompromisą

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, jog Vokietijos prioritetams Mastrichto derybose įtaką darė ir ekonominiai, ir geopolitiniai veiksniai. Ką atskleidžia įrodymai apie jų santykinę įtaką?

Konvenciniu požiūriu, kaip jau įsitikinome, Vokietijos parama EPS – ypač Kohlio noras žengti į priekį Strasbūre paskelbiant tarpvyriausybinės konfe-

[27] David Marsh, *The Bundesbank: The Bank That Rules Europe* (London, 1992), 212–219. Taip pat žr.: *Gaddum*, Deutsche, 298–305; Smyser, *German*, 292, taip pat 278–279; Richard Corbett, *The Treaty of Maastricht* (Harlow, U. K., 1993), 40–41; Wayne Sandholtz, „Monetary Bargains: The Treaty on EMU", in Alan Cafruny and Glenda Rosenfeld, eds., *The State of the European Community* (Boulder, Colo., 1993), 133; Hefeker, „Germany", 20; Ludlow, „Policies", xlii; Europäische Währungsordnung: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Studien-Reihe 61 (Bonn, 1989); Connolly, *Rotten*, 251; Detlev W. Rahmsdorf, „Währungspolitik", in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels, eds., *Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92* (Bonn, 1992), 126.

rencijos programą – rodė naujas geopolitines aplinkybes po Berlyno sienos griūties 1989 m. lapkričio 9 d. Kohlis, manoma, pasiūlė EPS kaip Prancūzijos paramos Vokietijos suvienijimui *quid pro quo* ar kaip alternatyvos reikalavo buvusioje Rytų Vokietijoje įveikti verslininkų ir Bundesbanko skeptiškumą suvienijimo ir ekonominių galimybių atžvilgiu; tai vertė Kohlį susilpninti 1987 m. Bazelio–Niborgo sutartį ir 1988 m. susitarimą, kuriuo buvo patvirtinta Prancūzijos ir Vokietijos ekonominė taryba. Dažniausiai pateikiamos dvi šios geopolitinės sanglaudos priežastys: sutartis sušaukti tarpvyriausybinę konferenciją, kuri buvo pasirašyta praėjus mėnesiui po Berlyno sienos griūties, ir Vokietijos pasirengimas „atsisveikinti" su savąja marke[28].

Iš pirmo žvilgsnio atrodė, jog 1989 m. lapkritį Kohlio veikla suaktyvėjo dėl geopolitinių aspektų. Lapkričio 20 d. jis susitiko su artimais patarėjais norėdamas suplanuoti rinkimų, kurie buvo numatyti kitais metais, maratono strategiją. Jo, kaip kanclerio, padėtis dar niekada nebuvo tokia silpna, o jo patarėjai padarė išvadą: „Aukštą tarptautinę Kanclerio reputaciją būtina panaudoti šalies viduje ir Vokietijos klausimą reikia panaudoti gerinant jo įvaizdį"[29]. Tik kitą dieną Vokietijos vyriausybę pasiekė pirmosios užuominos apie tai, jog Sovietų vadovybė gali radikaliai pakeisti savo nuomonę apie Vokietiją. Reikėjo pasinaudoti Vokietijos suvienijimu. Kohlio kreipimasis į Bundestagą lapkričio 28-ąją, kuriame jis pristatė dešimties punktų Vokietijos suvienijimo planą ir įtraukė jį į „visos Europos procesą", buvo netikėtas visiems, išskyrus CSU vadovą Theo Waigelį; jo turinys buvo slepiamas nuo Genscherio ir nuo visų užsienio vyriausybių, išskyrus Jungtines Valstijas. Teltschikas savo dienoraštyje pažymėjo, jog kalbą lydėjo „didelė sėkmė", nes „kanclerio skelbiamos mintys dėl Vokietijos sulaukė visuotinio pripažinimo". Ir Genscheris, ir SDP buvo pergudrauti ir greitai pasekė jo pavyzdžiu. Genscheris prisimena po to vykusią diskusiją su François Mitterrand'u, kurios metu abu pabrėžė sanglaudą tarp Vokietijos ir Europos suvienijimo ir ypač atkreipė dėmesį į tai, jog norint įsteigti EPS, būtina įtikinti Prancūziją ir kitas šalis aktyviai nesipriešinti Vokietijai[30].

Tačiau šis sutapimas buvo paviršutiniškas; įvykių seka iš tiesų padeda *atmesti* galimybę, kad sanglauda Vokietijos suvienijimui buvo reikšminga.

28 Risse, „Between", 2.

29 Teltschik, *329*, 41–44. Taip pat: François Mitterrand, *De l'Allemagne, De la France* (Paris, 1996), citata iš: *Le Monde*, 23 April 1996, 15.

30 Teltschik, *329*, 58; Bickerich, *Kanzler*, 130; Barbara Lippert et al., *German Unification and EC Integration: German and British Perspectives* (London, 1993), 11. Didžiosios diplomatijos, nors be tiesioginių EB dokumentų, apžvalgą žr.: Philip Zelikow and Condoleeza Rice, *Germany United and Europe Transformed* (Cambridge, Mass., 1995), 120–121; Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (Berlin, 1995), 677–680.

Priešingai, šis sutapimas patvirtina ekonominį paaiškinimą. Sprendimas įkurti EPS su tarpvyriausybine konferencija buvo priimtas mažiausiai prieš tris mėnesius ir trejais metais *anksčiau*, negu griuvo Berlyno siena, priklausomai nuo to, kaip žiūrėsime į įvykius, ir tęsėsi ilgai po to, kai Vokietija buvo suvienyta. Nors suvienijimas netapo svarbiausia Vokietijos politikos užduotimi iki 1989 m. lapkričio ar pasiekiama svajone 1990 m. sausio pabaigoje, Kohlis ir Genscheris nuosekliai ir atsargiai pasisakė už EPS vėliausiai nuo Hanoverio viršūnių susitikimo, įvykusio 1988 m. viduryje. Tačiau 1987 m. gegužę, greitai po SEA įsigalėjimo, Genscheris jau kvietė stipriau bendradarbiauti pinigų politikos srityje. Jį rėmė ekonomikos ministras Martinas Bangemannas ir Genscherio vadovaujama FDP. Į tai buvo atsakyta daugybe neoficialių diskusijų ir pasiūlymų. Vokietijos vyriausybė stengėsi atsakyti į kritiką, jog pinigų integracija buvo asimetriška, ir įsteigė naujas institucijas: 1987 m. Bazelio–Niborgo sutartyje patvirtintą vidaus marginalinę intervenciją ir stipresnius finansinius punktus; Prancūzijos ir Vokietjos ekonominio bendradarbiavimo taryba, įkurta 1988 m., sušaukė dvipusio bendradarbiavimo forumą. Siekdami susisteminti abi institucijas ir suvaržyti Bundesbanką, Kohlis ir Genscheris peržengė minimumą, būtiną palaikyti Vokietijos įvaizdį Europoje. Nors Bundesbankas sėkmingai apribojo abiejų reformų mastą, pasiūlymai skelbė kanclerio ir užsienio reikalų ministro tikslus.[31]

1988 m. vasarį, atsakydamas į Prancūzijos ir Italijos siūlymus simetriškiau tvarkyti pinigus, Genscheris pateikė greito EPS sukūrimo siūlymą ir užsiminė, jog gali iškilti būtinybė paaukoti dalį vidaus stabilumo. Jis pasiūlė sudaryti „išmintingų žmonių" komitetą šiam klausimui ištirti. Kalbėdamas Europos Parlamente Kohlis palaikė Genscherio siūlymą. Po to Kohlis ir Genscheris nepaliaujamai kvietė sušaukti tarpvyriausybinę konferenciją, kurios vienintelis tikslas būtų sutarties pataisa, leidžianti įsteigti EPS. Šis kvietimas sutapo su finansų ministro Gerhardto Stoltenbergo, kuris nebuvo nei entuziastas, nei priešiškas idėjai, memorandumo paskelbimu kitą mėnesį, o dar po mėnesio turėjo būti išleisti Bundesbanko vertybiniai popieriai ir įvykti pirmininko Pöhlio spaudos konferencija, pranašavusi daug idėjų, kurios vėliau atsidūrė Delors'o ataskaitoje. Šie įnašai iš naujo patvirtino laisvo kapitalo judėjimo ir

[31] Schönfelder and Thiel, *Markt*, 66; Bickerich, *Kohl*, 108–109, 116–117, 131–134; Kohl, *Wollte*, 39–44; Frank Elbe, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken: Der diplomatische Wegzur deutschen Einheit* (Baden-Baden, 1993), 44ff. Prieš 1989 m. gruodį Vokietijos vyriausybės sutarimas – CSU pirmininko Theo Waigelio ir svarbiausio Kohlio pagalbininko Teltschiko – priminė, jog suvienijimas buvo realiai pasiekiamas tik po dešimties metų. Zelikowas ir Rice manė, jog Teltschikas nevisiškai suprato tikruosius Kohlio motyvus. Zelikow and Rice, *Germany*, 34–35, 79–81, 92–93, 105, 122–123.

antiinfliacinių garantijų poreikį mainais už visus būsimus Vokietijos įsipareigojimus[32].

Nuo 1988 m. Kohlis ir Genscheris stengėsi pasinaudoti šiomis priemonėmis savo nuožiūra norėdami padidinti vidaus spaudimą Bundesbanko ir Finansų ministerijos tarnautojams. Europos viršūnių susitikime, kuris įvyko 1988 m. birželį Hanoveryje, dirbdami su Delors'u jie įgyvendino Genscherio siūlymą komitetui aptarti pinigų reformą, nors Kohlis reikalavo, jog centrinių bankų komitetui vadovautų Delors'as. Iš pradžių Pöhlis sutiko dirbti komitete su sąlyga, jei jam atstovaus tik centrinio banko pareigūnai, ir turės įgaliojimus pateikti ribotas technines EuPS reformas ar nustatyti *bendrą* tolesnės pinigų integracijos paklausą. Tačiau Kohlis, Mitterrand'as ir Delors'as paskutinę minutę sutiko, kad grupei pirmininkautų Delors'as ir parengtų konkrečius pasiūlymus dėl EPS. Pöhlis, sužinojęs apie tai, rengėsi tuoj pat pasitraukti, tačiau Bundesbanko kolegos jį dar kartą įtikino „konstruktyviai dirbti", kadangi tai buvo vienintelis būdas į Bundesbanko poziciją žiūrėti rimtai. Kad stumtelėtų komitetą į priekį, Kohlis kartu su aštuoniais kitais centro dešiniaisiais vyriausybės vadovais paskelbė pareiškimą, kuriame kvietė į tarpvyriausybinę EPS konferenciją. Kai Delors'o komitetas atsiskaitė, Kohlis apsukriai ir greitai priėmė jo rekomendacijas Madrido viršūnių susitikime 1989 m. birželį. Diskusijose Madride Kohlis nedviprasmiškai pareiškė, jog jis norėtų greitai nustatyti tikslią tarpvyriausybinės konferencijos datą; Genscheris tai norėjo padaryti dar greičiu[33].

Prieš mėnesį Kohlis, Genscheris, Theo Waigelis (pakeitęs Stoltenbergą kaip finansų ministrą) ir Helmutas Schlesingeris, pakeitęs Pöhlį Bundesbanke, susitiko komitete ir susitarė dėl bendros Vokietijos politikos. EB vyriausybės su Britanija ir Danija ar be jų tuėjo susitikti per metus ir nustatyti tarpvyriausybinės konferencijos datą. Vokietija būtų parėmusi kvietimą į šią konferenciją, tačiau būtų reikalavusi, jog EPS procesas būtų tęsiamas tik kuriant visiškai savarankišką federalinį Europos banką, kuris aiškiai įsipareigotų palaikyti kainų stabilumą, griežtus vyriausybės finansavimo apribojimus ir ankstesnį negrįžtamą nacionalinės valiutos nustatymą. Šie principai buvo apibendrinti poziciniame straipsnyje „Vokietijos požiūris į ekonominę ir pinigų sąjungą", kurį parengė Finansų

[32] Schönfelder and Thiel, *Markt*, 22–30. Gaddum, *Deutsche*, 312.

[33] Marsh, *Bundesbank*, 214n. Pöhlis vėliau šį sprendimą pavadino klaida; būdamas komitete jis manė, jog negalėjo apginti Vokietijos interesų nei prieštaraudamas komiteto pasiūlymams, nei vėliau kritikuodamas ataskaitą. Gaddum, *Europapolitik*, 351–353; Charles Grant, *Delors: Inside the House That Jacques Built* (London, 1994), 119–120; David M. Andrews, „The Global Origins of the Maastricht Treaty on EMU", in Cafruny and Rosenthal, *State*, 111; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 56–57, 66–67; Ludlow, „Policies", xliv–xlv.

ministerija ir kurį patvirtino Bundesbankas. Vėliau, jau 1989 m. pavasarį, Bundesbankas pripažino, kaip ir Delors'o komitetas, jog tiesioginė opozicija būtų pralenkusi savo konstitucines prerogatyvas ir nebūtų politiškai pateisinama. Bundesbanko parama galėjo būti paremta, kaip vėliau kiti siūlė, neįvertinus Prancūzijos pasirengimo sutikti su griežtomis institucinėmis ir ekonominėmis prielaidomis. Tačiau svarbiausia tai, kad visi sutiko, jog konvergencija buvo esminė Vokietijos paramos EPS sąlyga[34].

Vėliau Vokietijos sprendimų priėmimas buvo sutelktas į partijos lyderių rankas, nors jie budriai saugojo Bundesbanką. Kaip matėme penktame skyriuje, sprendimus, tiesiogiai susijusius su Europa vadovaujant Kohlio vyriausybei, bendrai rengė partijų vadovai, ministrų kabinete juos ratifikavo kancleris ir vyriausieji ministrai. Kadangi trijų koalicinių partijų lyderiai – Kohlis iš CDU, Stoltenbergas ir Waigelis iš CSU, Genscheris iš FDP – derybose dirbo išvien, neatrodė, jog Bundestagas atmes sutartį net ir tuo atveju, jei Kohliui galiausiai nepasiseks pasiekti žymaus poslinkio link politinės sąjungos.

1989 m. spalį Kohlis įtraukė paskutinį Vokietijos derybų pozicijos elementą. Jis reikalavo, kad EPS būtų susieta su stipresne politine integracija, ypač su didesniu KDB pritaikymu, didesnėmis Parlamento galiomis ir artimesniu bendradarbiavimu užsienio politikoje – ilgalaikiu Bundestago ir Vokietijos viešosios nuomonės prioritetu. Šie reikalavimai buvo sukonkretinti 1990 m. pradžioje, po Berlyno sienos griūties, tačiau tik pora priedų buvo nauji: papildomas punktas, kurio reikalavo Vokietijos regionai, ir detalesni siūlymai dėl bendradarbiavimo prieglobsčio, vizų ir įstatymų palaikymo politikos srityse. Nuo 1989 m. vidurio Vokietijos pozicija – EPS tik tradicinėmis ekonominėmis kapitalo mobilumo, ekonominės konvergencijos, centrinio banko nepriklausomybės šalyje ir užsienyje sąlygomis ir sinchroniškas glaudesnio politinio bendradarbiavimo siekis – liko pastovi[35]. Vokietijos paramą EB plėtrai ir susirūpinimą dėl imigracijos, kuris iškilo tuo pačiu metu, galima paaiškinti arba kaip ekonominį pagrindą, arba kaip apsaugą nuo socialinio žlugimo[36].

[34] Heisenberg, *Mark*, 164–165; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 54–57; Ludlow, „Policies", xlii.

[35] Andrews, „Global", 112; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 42–54. Bundesbankas liko palyginti ramus pirmąjį 1990-ųjų pusmetį, kai dėmesys buvo nukreiptas į *vokiškosios* pinigų sąjungos kritiką. Antrojoje 1990 m. pusėje ir 1991 m. Bundesbanko pareigūnai garsiai kritikavo ir pateikė ypatingus pasiūlymus, kuriuos Kohlis priėmė tuomet, kai Prancūzija ir Komisija laikėsi opozicijos. *Economist*, 7 December 1991, 52; Lippert et al., *German*, 45, 120.

[36] „Mūsų Alžyras yra Rytuose", – taip vienas žurnalistas pašiepia vokiečius. John Newhouse, *Europe Adrift* (New York, 1997), 124. Dėl ekonominių argumentų žr.: Haggard and Moravcsik, „Political".

1989 m. viduryje Vokietijos vyriausybės nariams nekilo klausimas, *ar* kviesti tarpvyriausybinę konferenciją, bet *kada* tai padaryti. Vyriausybės derybinė pozicija dėl sąlygų buvo patvirtinta vidinių diskusijų metu pavasarį ir vasarą. 1989 m. birželį ir liepą Kohlis su Mitterrand'u susitarė paskirti šios konferencijos datą; Prancūzijos ir Vokietijos finansų ministerijų pareigūnai susitiko 1989 m. rugsėjį parengti skelbimą dėl tarpvyriausybinės konferencijos Strasbūre. Kitą mėnesį Kohlis susitiko su verslo lyderiais ir užsitikrino jų paramą; tuo tarpu Pöhlis, Mitterrand'as ir Delors'as viešai įspėjo, jog galutinis sprendimas dėl konferencijos EPS derybų datos bus priimtas Strasbūro taryboje. Žinoma, Kohlis nuolat reikalavo atidėti konferenciją, tačiau būtų neteisinga šį reikalavimą laikyti kaip opoziciją EPS ar vidaus paramos Vokietijoje nebuvimą. Didžioji įrodymų dalis liudija, jog Kohlis taip elgėsi bijodamas kraštutinės dešiniojo sparno opozicijos rinkimuose 1990 m. pabaigoje – motyvai, pareikšti Prancūzijos pareigūnams ir pripažinti jo artimiausių bendradarbių, kaip ir Genscherio, kuris turėjo rimtų paskatų neatskleisti, jog faktiškai vadovavimą perėmė Kohlis. Kohlis atsisakė kompromiso dėl šio vidaus politikos klausimo, tačiau dėl geopolitinių sumetimų sutiko. Tarpvyriausybinė konferencija, kurios nuolat reikalavo Kohlis, įvyko tik po 1990 m. gruodžio mėnesio rinkimų. Taigi, kaip vėliau pastebėjo Užsienio reikalų ministerijos vyriausiasis pareigūnas atsakingas už EPS, suvienijimas iš esmės nepakeitė Vokietijos politikos darnos. Jis tik reikalavo „pakartoti ankstesnes pastangas“[37].

[37] Schönfelder and Thiel, *Markt*, 22, taip pat 20–22; Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand: à l'Élysée 1981–1995* (Paris, 1996), 420, 128–429. Genscheris, nors ir labai stengdamasis pabrėžti savo vaidmenį, prisimena lapkričio 30 d. sakęs Mitterrand'ui, kad „mes visiškai sąmoningai priėmėme sprendimą“ skirti datą. Vienintelis sunkumas, kaip prisimena Genscheris, buvo tai, kad CDU norėjo atidėti tarpvyriausybinę konferenciją gana ilgam laikui, kad išvengtų bet kokio susidūrimo su parlamento rinkimais 1990 m. pabaigoje. Genscher, *Erinnerungen*, 679–680. Taip pat žr.: Ludlow, „Politics“, xlii–xlv; Wolfgang Schauble, *Der Vertrag: Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte* (Stutgart, 1991), 20–27, Bickerich, *Kohl*, 139; David Buchan, *Europe: The Strange Superpower* (Aldeshot, 1993), 32–33; interviu su Jacquesu Delors'u (1992–1996). Net ir tie biografai, kurie pabrėžia ypatingą Kohlio įžvalgą, postūmį vienytis nurodo ne anksčiau kaip 1989 m. birželį; o daugelis pateikia dar vėlesnę datą. E. g., Christian Müller, *Helmut Köhl* (Frankfurt, 1996); Zelikow and Rice, *Germany*. Kaltenthaleris pabrėžia, kad EPS buvo „paskandinta“ prieš tai, kai situacija buvo „iš esmės pasikeitusi“. Tačiau šios išvados remiasi tik viešais pareiškimais, rodančiais, kad iki lapkričio 9 d. Kohlis užtikrino šalies rinkėjus, jog politinė vienybė ir antiinfliacinės garantijos buvo neišvengiamas EPS padarinys. Ši pozicija nepasikeitė po lapkričio 9-osios, kai Vokietija žengė pirmyn. Kalthenthaler, *Germany*, 107–108.

Ir tolesnis Vokietijos elgesys derybose taip pat nebuvo susijęs su suvienijimu. Žinoma, Kohlio vieša retorika rodo priešingai. Jis užtikrino Vokietijos sąjungininkus, jog visi suvienijimo žingsniai bus žengti išvien su Europa. 1989 m. spalį Kohlis siekė sušvelninti žiniasklaidos spėliones apie tai, jog Vokietija gali siekti neutralaus sprendimo ir reikalauti iš prezidento George'o Busho pabrėžti sanglaudą tarp Vakarų solidarumo ir Rytų pažangos. Nors lapkričio pabaigoje nesitardamas su Europos sąjungininkais, jis atskleidė „dešimties punktų" Vokietijos suvienijimo planą, tačiau nedelsdamas atnaujino pastangas atremti tarptautinę kritiką. Kiekvienoje svarbioje kalboje apie užsienio politiką ir Europos viršūnių susitikimuose paskutiniuosius du 1989 m. mėnesius jis aiškiai susiejo Vokietijos suvienijimą su Europos integracija.

Tačiau toks tvirtinimas buvo retorinis; dėl svarbiausių EB klausimų Vokietijos derybų pozicija liko tokia pat. Jei suvienijimo tezės buvo teisingos, buvo galima tikėtis staigių Vokietijos nuolaidų Prancūzijai ar vidaus suvaržymų sumažinimo griuvus Berlyno sienai. Tačiau Vokietijos derybų pozicija 1989 m. lapkritį – 1990 m. rugpjūtį *sutvirtėjo*: Kohlis reikalavo, kad tarpvyriausybinė konferencija prasidėtų ne anksčiau kaip 1990 m. gruodį, pakartotinai atmetė užsienio prašymus pagreitinti tvarkaraštį ir reikalavo gretutinės konferencijos dėl politinės sąjungos bei kartojo ekonominius reikalavimus. Maža to, jei Kohlis ir Genscheris būtų buvę priversti 1989 m. remti EPS *quid pro quo* pagalba, jie galėjo pasiekti politinį perversmą, kai Vokietija buvo suvienyta, – 1990 m. rugpjūtį – metais anksčiau negu tikėtasi. Tačiau Kohlis ne tik to nepadarė, bet ir toliau kiekviena proga rėmė EPS. Jis nereikalavo, pavyzdžiui, svertinio balsavimo ECB, ankstesnės konvergencijos prieš sudarant tvarkaraštį arba lankstesnių pereinamojo periodo sąlygų, net jei ir galėjo lengvai tai padaryti palaikydamas Britaniją ir Bundesbanką prieš Prancūziją ar paprasčiausiai tylėdamas. Visa tai akivaizdžiai priešiška tam, ką suvienijimui galėjo reikšti priežastingai kritinė sanglauda.

Galime atmesti sanglaudą tarp suvienijimo ir Vokietijos pozicijos dėl EPS, tačiau sunkiau atnarplioti santykinę proeuropinės ideologijos ir ekonominių interesų įtaką. Bendrai paėmus, atrodo, kad ekonominiai interesai gali paaiškinti kai ką daugiau – ypač datų nustatymą, vidaus nesutarimus ir ypatingus Vokietijos pozicijos derybų reikalavimus – tačiau mes negalime neatsižvelgti į europinę ideologiją (nesvarbu, ar ji būtų reformų šalininkų lyderių mintyse, ar jų skaičiavimuose) stumtelint vyriausybę palaikyti greitesnį judėjimą į EPS.

Tik ekonominiai motyvai gali paremti Vokietijos „ekonominę" poziciją dėl EPS – ankstesnę konvergenciją, kapitalo mobilumą, centrinio banko nepriklausomybę – kuri iš esmės nesikeitė nuo 1965 m. Tokia pozicija, kaip jau pastebėjome, atspindėjo vidaus kompromisą tarp verslininkų ir vyriausybės,

kurie siekė palaikyti konkurencingą valiutą ir makroekonominį lankstumą iš vienos pusės ir Bundesbanko, palaikomo tam tikro visuomenės ir verslininkų sluoksnio, kuris buvo už žemą infliacijos lygį, iš kitos pusės. Politikos nuoseklumas taip pat rodo ekonominį požiūrį. Kohlio vyriausybė siekė panašių ekonominių tikslų įvairiuose forumuose – jis rėmė Luvro sutartį, metė iššūkį Bundesbankui ir siekė dvišalių sutarčių su Prancūzija prieš Mastrichto derybas ir jų metu; paaiškinimas, pagrįstas Kohlio tikėjimu Europos federalizmu, sunkiai paaiškina tokią politikos logiką net ir už EB ribų. Nepaisant nuosaikaus judėjimo į prancūzų ir vokiečių draugiją, Vokietijos saugumo santykių prioritetai ir strategijos nesikeitė.

Ekonominis paaiškinimas, kuriame numatoma, kad dolerio nuvertėjimas, makroekonominė konvergencija ir kapitalo liberalizavimas turėtų skatinti pinigų integraciją, taip pat padeda nustatyti prancūzų ir vokiečių iniciatyvos, kuri gimė po 1988 m., laiką, kai visi trys veiksniai veikė vienu metu. Šiuo laikotarpiu pastebime Prancūzijos ir kai kurių silpnos valiutos šalių, išskyrus Britaniją, norą įsilieti į Vokietijos žemos infliacijos standartus. Be to, Prancūzijos vyriausybė grasino trukdysianti kapitalo liberalizavimui ir užsiminė pasitrauksianti iš EPS, jei nebus atsižvelgta į klausimus dėl asimetrijos, žinoma, taip Prancūzijos vyriausybei patarė ne kas kitas, o Delors'as. Be to, kaip jau supratome, verslininkų parama EPS, nors ir nebuvo visa apimanti, bet tvirta ir pozityvesnė už viešąją nuomonę. Vokietijos politikos pastovumas tarptautiniuose forumuose – pastangos tuo pat metu stiprinti Luvro susitarimą globaliniu daugiašaliu lygmeniu, dirbti kartu su Prancūzija Bazelio–Niborgo procese bei Prancūzijos ir Vokietijos taryboje ir vienašališkos Kanceliarijos pastangos pradėti nepriklausomą Bundesbanko spaudimą – rodo, kad Vokietijos tarptautinė pinigų politika nebuvo labai artima Europos ideologijai. Nei sanglaudos su suvienijimu požiūris, nei ideologinis paaiškinimas nepateikia tikėtino Vokietijos derybų pozicijos vidaus nesutarimų ar laiko apskaičiavimo.

Įvairius Vokietijos paramos integracijai variantus taip pat nuspėja ekonominiai ir funkciniai motyvai, o ne vienodai pozityvus požiūris, kurį numato geopolitinis paaiškinimas. Ilgalaikę opoziciją Prancūzijos pramonės politikos siūlymams sukėlė Vokietijos konkurencingumas be tokios paramos ir įsipareigojimo jos tradiciniam, netiesioginiam subsidijavimo būdui. Vokietija taip pat priešinosi tam, kad daugumos balsavimas būtų taikomas ypač jautrioms ekonominėms sritims, tokioms kaip netiesioginis mokesčių taikymas ir profesinės kvalifikacijos pripažinimas. Geopolitinių ir ekonominių interesų mišinys buvo juntamas Vokietijos požiūryje į kriminalinės politikos koordinavimą, prieglobsčio ir vizų išdavimą. Sienos griūtis privertė Vokietiją – su sienomis Rytuose ir daugybe EB pabėgėlių – veikti tose srityse. Šios problemos atspindėjo ypač Kohliui svarbius vidaus klausimus,

kadangi Vokietija jausmingai reagavo ir rodė didelę atsakomybę suteikiant prieglobstį, o gana stiprus dešinysis sparnas neprijautė imigrantams. Europos bendradarbiavimas siūlė ne tik dalytis našta, bet, aišku, ir ateityje remti imigracijos suvaržymo priemones taip, kad būtų užtikrintas vidaus politikos stabilumas. Šie svarbiausi uždaviniai buvo paskutiniai, kurių sprendimo reikalavo Kohlis. Be to, dėl grynai geopolitinių tikslų Vokietijos opozicija kultūrinei politikai neskyrė jokių specialių interesų, o regionų vyriausybės į tai žiūrėjo skeptiškai.[38]

Ir ypatingųjų klausimų, ir geopolitinės sąjungos teorijos numato, kad Vokietijos pozicijose turėtų vyrauti geopolitiniai aspektai, kaip ir yra, tose srityse, kurios neturi aiškių ir tikrų ekonominių išvadų, tokie kaip parama Parlamento stiprinimui ir užsienio politikos bendradarbiavimui. Objektyvūs geopolitiniai ir ideologiniai apribojimai vienašalėje Vokietijos užsienio ar gynybos politikoje skatino glaudesnio bendradarbiavimo prioritetus; Bundestagas ir viešoji nuomonė ilgai palaikė didesnes Europos Parlamento galias. Regioninės vyriausybės reikalavo, kad Regionų taryba, žengdama šį žingsnį, kuriam prieštaravo vidaus federacinė vyriausybė, būtų labiau simbolinė, o ne esminė. Tačiau turbūt netikėčiausias Vokietijos politikos aspektas buvo tai, kad vyriausybė galiausiai *ne*bereikalavo žymaus judėjimo link politinės sąjungos kaip EPS *quid pro quo*. Tai rodo, kad EPS derybos buvo tvirtos.

Tačiau vidaus svarstymai ir susiskaldymas – ypač ankstyva Genscherio pagalba EPS ir entuziastinga vyriausybės pozicija palyginti su verslininkais – neleis mums atsisakyti visų federalistinių idėjų. Žinoma, Vokietijos vyriausybė aiškiai atsisako tvirtai žengti į EPS iki 1988 m., kai ekonominės konvergencijos, dolerio nuvertėjimo ir prancūzų bei italų grėsmės didino ekonomines paskatas tai daryti. Be to, matėme, kad verslininkai ir darbininkai, o galbūt ir ūkininkai rėmė EPS nuo pat pradžių ir kad vidaus pasidalijimai buvo numatyti ekonominėje teorijoje. Tačiau Genscheris ir Kohlis, pasirodo, buvo iš anksto nusiteikę prieš integraciją net anksčiau, negu atsirado aiškus ekonominis jos pateisinimas. Anksčiausiai ir nuosekliausiai pinigų integraciją rėmė užsienio reikalų ministrai, o ne ekonomikos vadovai. Po Genscherio, kurio vaidmens nereikia sureikšminti, atėjo Kohlis. Todėl EPS impulsas buvo palaikytas, net pagreitintas po to, kai Kohlis nugalėjo Genscherį, kuris pirmiausia prarado vidaus politinę iniciatyvą, o vėliau ir savo pozicijas. Rinkėjų įtaka gal ir buvo reikšminga, tačiau Vokietijos markės atsisakymas nebuvo populiarus, ir Kohlis atidėjo derybas

[38] Grant, *Delors*, 193. 1991 m. birželį Kohlis kvietė bendradarbiauti imigracijos ir policijos srityje, kadangi liberali Vokietijos konstitucija ribojo jos galimybes tvarkyti šias problemas vienašališkai.

po rinkimų. Didžiausia ideologinė parama EPS, regis, buvo paties Kohlio įsitikinimai.

Visuomenės ir parlamento parama Europos federaciniams tikslams taip pat paaiškina Mastrichto sutarties punktų dėl EPS sėkmę po nesėkmingų nuosaikesnių Bazelio–Niborgo bei Prancūzijos ir Vokietijos ekonominės tarybos sutarčių 1987 ir 1988 m. EPS ir federalistinės vizijos ryšys galėjo palaikyti visuomenės ir parlamento paramą Mastrichto sutarčiai ir padėti ją apsaugoti nuo Bundesbanko opozicijos. Tokių suvaržymų įvertinimas gali paaiškinti, pavyzdžiui, Pöhlio susitaikėliškumą Delors'o komitete. Tačiau Vokietijos vyriausybei būdingą Europos idealizmą tvirtai varžė ekonominiai interesai ir parlamentarų skepticizmas. Ratifikavimas nekėlė problemų, tačiau Bundestagas ir Bundesratas nepraleido jo taip, kaip norėjo Kohlis. Kohlis siekė pakeisti konstituciją perleidžiant Bundesbanko funkcijas viršvalstybiniam organui. Schlesingeris tiesiogiai įsikišo sušvelnindamas siūlymą iki punkto, leidžiančio tokius veiksmus ir tik tokiomis EPS sąlygomis, kokios būtų nurodytos sutartyje. Tam pasipriešino Vokietijos Aukščiausiasis Teismas, kuris pareikalavo kad parlamentas kitu balsavimu ratifikuotų galutinį EPS įgyvendinimą[39].

Vokietijai svarbiausi EPS tikslai buvo ekonominiai: mažinti ir stabilizuoti faktinį valiutos kursą ir suteikti vyriausybei didesnį makroekonominį lankstumą bei pakirsti Bundesbanko kontrolę. Atsižvelgus į viską, datos nustatymo, proceso, politikos nuoseklumo, derybų reikalavimų ir skirtingų klausimų Vokietijos prioritetų formavimo variantas labiau atitinka šį ekonominį apskaičiavimą, negu susijusį su geopolitiniais interesais ar idėjomis. Be to, kaip numato ekonominė teorija, didesnės pinigų sistemos integracijos rėmimas šiuo pagrindu intensyvėjo dolerio nuvertėjimo ir didesnių išlaidų reikalavimo, taip pat kitų šalių konvergencijos su Vokietijos normomis laikotarpiu. Ypatingas ekonominių klausimų sugretinimas – Vokietijos kaimynų reikalavimas įkurti savarankišką centrinį banką ir ankstesnė ekonominė konvergencija iš vienos pusės bei reikalavimas apriboti užsienio nuvertinimą ir EPS net neturint visų antiinfliacijos garantijų iš kitos, – buvo panašus į tai, kas iškilo ankstesnėse Europos derybose dėl pinigų politikos. Tada šis vidaus kompromisas buvo tiesiogiai perėjęs į politiką. Abiem pusėms atstovavo biurokratai, kurie sutiko su kompromisine derybų pozicija; vyriausybė šias sąlygas šiek tiek palengvino paskutinėmis derybų dienomis.

Rezultatas buvo toks: Vokietija palaikė EPS, išpildžiusią beveik visas „ekonomines" prielaidas, kurių reikalavo Bundesbankas ir visuomenė, bei parengusią sąlygas didesnei EPS ir „minkštesniam" eurui. Šis rezultatas buvo

[39] Connolly, *Rotten*, 135n.

naudingas Vokietijos eksportuotojams. Tačiau ekonomikos teorija taip pat nėra tikra ir yra skeptiška dėl EPS grynosios naudos, ypač lyginant su esama ir santykinai patrauklia EuPS. Todėl Vokietijos parama EPS neturėtų būti nei entuziastinga, nei negincytina. Ekonominės paramos silpnumas turėjo dvi prasmes. Pirma, Vokietijos vidaus laimėjimų rinkinys buvo nedidelis. Nepaisant svarbių skirtumų tarp laipsnių, verslo, parlamento ir Bundesbanko atstovai vieningai rėmė palyginti savarankišką Europos centrinį banką, vidutiniškai griežtus konvergencijos kriterijus ir centralizuotą biudžeto kontrolę. Antra, nors ir su šiek tiek suvaržytu laimėjimų rinkiniu Europos ideologija – o ne Vokietijos suvienijimas – regis, lėmė marginalinę Vokietijos politiką. Kohlio ir Genscherio entuziazmas dėl integracijos padėjo suformuoti Vokietijos pozicijas, kurioms sutartinai pritarė ir paralamentarai, ir visuomenė, taip pat ekonominių interesų silpnumas bei susiskaldymas (palyginti su Vokietijos požiūriu į SEA ar BŽŪP).

Prancūzija: „Franc fort" ir Frankfurtas

Nuo 1988 m. Prancūzijos tarptautinės pinigų politikos paradoksas buvo tas, jog ji tęsėsi gilaus ir nesibaigiančio vidinio konflikto akivaizdoje. Nuo 1984 m. Prancūzijos vyriausybės nuolat siūlė stipresnį ir simetriškesnį bendradarbiavimą Europos pinigų srityje; po 1987 m. jos pasisakė už EPS – poziciją, palaikomą iki šių dienų nepriklausomai nuo to, kuri partija yra valdžioje. Kai kas nesutaria dėl tokios politikos šaltinių, – kai kurie tyrinėtojai nurodo Vokietijos suvienijimą, kiti – Europos federalistinius idealus ir ypatingą Prancūzijos ekonominę vidaus tvarkos ir palaikomo valiutos kurso strategiją – *franc fort* politiką.

Kiekvienas paaiškinimas siūlo savas Prancūzijos prioritetų prigimties ir jų formavimo proceso prielaidas. Jei svarbiausia būtų buvusi Vokietijos grėsmė, lemiamą Prancūzijos politikos posūkį turėtume pamatyti 1989 m. pabaigoje, diskurso ir vidaus pasidalijimą, kuriame vyrauja geopolitiniai aspektai, ir sąlygiškai nediferencijuotą Prancūzijos derybų reikalavimų rinkinį, kuris siektų politinės vienybės būdu uždaryti Vokietiją Europoje. Jei Europos ideologija būtų svarbiausia, šiuo laikotarpiu Prancūzijos politiką matytume kaip simbolinių, susijusių su federacine Europa, tikslų rinkinį ir tikslių galutinės sutarties ekonominių terminų nebuvimą. Jei svarbiausi būtų ekonominiai interesai, palaikomoji valiuta paveiktų esamos valiutos įvertinimą ir vidaus suvaržymą šalies su vidutiniška infliacija, kuri galėtų būti atsvara tik įsteigiant simetriškesnius tarptautinius pinigų susitarimus. Todėl pastebėtume reikalavimą bendradarbiauti pinigų srityje, nuolat augantį dėl infliacijos konvergencijos ir greitėjantį dėl dolerio nuvertėjimo 1987–1988 m. (ir vėl 10-ojo dešimtmečio viduryje), vidaus pasidalijimus ir diskursą, kuriuose vyrauja ekonominiai klausimai, tokie kaip konkurencingumas ir

makroekonominiai veiksmai, stipri verslininkų parama ir Prancūzijos derybiniai reikalavimai įsteigti laisvesnes, ne tokias autonomiškas Europos pinigų sistemos taisykles, kurias tradiciškai remtų „silpnos valiutos“ šalys.

Taigi pastebime, jog istoriniai duomenys nepatvirtina Vokietijos suvienijimo reikšmės, o dažniausiai pateikia ekonominį paaiškinimą; tačiau mes negalime visiškai atmesti ir ideologinio paaiškinimo. Nors Prancūzijos verslininkų parama ir vyriausybės dėmesys lankstesnei makroekonomikai aiškiai vyravo ir atvedė į iš anksto numatytą vidaus skilimų ir išorinių derybų reikalavimų aibę, Europos ideologija ir tradicinis Prancūzijos vyriausybės noras būti Europos lyderiu galbūt sukūrė leistiną įstatyminį konsensusą tarp visuomenės ir reformų šalininkų, taip pat suteikė prezidentui François Mitterrand'ui dar kitą galimybę pasirašyti sutartis, kurios padidintų jo kaip lyderio autoritetą.

Geopolitinė ideologija ir interesas: ar François „visada šoka ne su ta moterim?“

Užduotį suprasti Prancūzijos geopolitinius tikslus ir su Vokietija susijusius klausimus komplikavo Prancūzijos prezidento François Mitterrand'o ypatingas valdymo stilius, kuris pasižymėjo daugelio politinių variantų deriniu simultaniškai siekiant gretutinių veiksmų, kuriems dažniausiai vadovavo atskiros vidaus patarėjų komandos, dažnai nežinomos kitiems; po jų prezidentas greitai priimdavo sprendimus. Nesuprantamą ir dirbtinai prieštaringą Prancūzijos užsienio politikos kokybę blogino Mitterrand'o reikalavimas, kuris buvo būdingas ir jo pirmtakams, laikyti užsienio politiką prezidento „domain reservé“, kurią jis siekė valdyti iš Eliziejaus[40]. Vis dėlto mes galime išskirti tris geopolitinius veiksnius, kurie galėjo turėti įtakos Prancūzijos prioritetams Mastrichto sutarties derybose.

Vienas iš jų buvo Mitterrand'o noras remti *Prancūzijos autoritetą* palaikant aktyvų Prancūzijos, kaip Europos centro, vaidmenį ir Europos federacinių idealų gynybą. Iš pradžių, kaip jau matėme, tai nebuvo svarbiausias prezidento tikslas.

Nei EB, nei jos viršvalstybinės institucijos, kaip matėme penktame skyriuje, neturėjo didesnės reikšmės pirmaisiais Mitterrand'o prezidentavimo metais; šie klausimai iškilo kaip ideologinė alternatyva žlugus socialistiniam eksperimentui. Taigi Mitterrand'o noras pasirodyti „europiečiu“ Mastrichto derybose gali būti vertinamas kaip dešimtmetį trukusių jo pastangų tąsa atskirti dešinįjį sparną nuo Prancūzijos politinio spektro ir remti pakrypusį Socialistų partijos elektoratą, kuris 9-ojo dešimtmečio pabaigoje toliau silpo po ką tik nutrūkusio *bendro gyvenimo* su dešiniaisiais. Stiprus judėjimas

[40] Védrine, *Les mondes*, 30–43, 51–54.



Šlovingos praeities prisiminimas. Liudvikas XIV, Napoleonas, de Gaulle'is ir Mitterrand'as mažėjančia tvarka.
Kevino Kallaugherio karikatūra. *The Economist*, 8 July 1989. Used with permission.

integracijos link turėjo mažų mažiausiai panaudoti proeuropietiškus sentimentus ir padaryti Mitterrand'ą pasaulinio lygio lyderiu. Šie motyvai aiškiai atspindėjo Mitterrand'o sprendimą, kuriam nors ir prieštaravo visi, išskyrus vieną, jo vyriausieji pareigūnai, 1992 m. sušaukti referendumą dėl Mastrichto sutarties. 1987 ir 1988 m. – prieš pat Mitterrand'o perrinkimą, tačiau ir tada, kai EPS vėl pradėjo kilti po Prancūzijos nesėkmės į SEA įtraukti griežtesnius punktus dėl pinigų politikos – Mitterrand'as taip pat ėmė reikalauti pasirašyti naują Eliziejaus sutartį, kurioje būtų punktai dėl glaudesnio karinio bendradarbiavimo, nors Prancūzijos vyriausybė buvo atsargi, bet nepaisė Vokietijos spaudimo ir neskubėjo pašalinti atominį ginklą[41].

Antrasis geopolitinis motyvas kilo iš *tradicinės golistų ideologijos*, perimtos socialistų, kurioje buvo sujungta svarbių nacionalinių vykdytojų reikšmė, vienašališkas siekis būti nepriklausomiems nuo Jungtinių Valstijų ir pasipriešinimas viršvalstybinėms institucijoms, ypač Europos Parlamentui. Todėl Prancūzija palaikė Europos Tarybos stiprinimą, kuriam priešinosi stipresnės Parlamento jėgos, ir

[41] Védrine, *Les mondes*, 55, 120–130, 273, 295, 409–415, cf. 126; Anand Menon, „Continuity and Change in French European Policy, 1981–1997", straipsnis paskelbtas Harvardo universitete, 1997 m. spalio 2 d. Smulkiau žr.: šios knygos ketvirtą ir penktą skyrius.

pritarė dvejų rūmų parlamento struktūrai su senatu, kuriame dirbtų nacionalinių įstatymų leidėjai, nors pastaroji nuostata turbūt buvo noras papildyti įstatymų leidybą neįgyvendinama alternatyva Vokietijos pasiūlymams. Prancūzija, ilgalaikė „Europos saugumo" EB rėmėja, taip pat pasisakė už stipresnį, nepriklausomą nuo NATO bendradarbiavimą gynybos srityje. Ar ši veikla buvo simbolinė, kaip jungtinės prancūzų ir vokiečių kampanijos plėtra 1991 m. – žingsnis, remiantis turimomis žiniomis, žengtas nei pritariant užsienio ir gynybos ministerijoms, nei daug dėmesio skiriant kariniam veiksmingumui – lieka neaišku. Šiuo požiūriu Mitterrand'o tradicinių Prancūzijos prerogatyvų gynyba, kaip jo vadovavimo braižas užsienio politikoje, buvo faktiškai tradicinis; Stanley'is Hoffmannas jį apibūdino kaip „kitaip įvardytą golizmą"[42].

Trečiasis, dažniausiai cituojamas geopolitinis motyvas buvo atremti *atgimusią Vokietijos grėsmę*. Prancūzijos politikai jau seniai kalbėjo apie poreikį palaikyti lygiateisiškumą su Vokietija ir kompensuoti Vokietijos vyravimą institucijose norint išsaugoti Prancūzijos įtaką Europoje bei, anot kai kurių komentatorių, tokiuose pasauliniuose daugiašaliuose forumuose kaip GATT (G-7)[43]. Berlyno sienos griūtis 1989 m. lapkritį ir suvienytos Vokietijos perspektyva su nepriklausoma Rytų Europos politika, regis, vėl turėjo sužadinti tokį požiūrį. Kai 1989 m. lapkritį Kohlis, nepasitaręs su partneriais, paskelbė dešimties punktų EB suvienijimo planą ir 1990 m. liepą ėmė vadovauti tiesioginėms deryboms su Gorbačiovu, tai sukėlė tėvynainių siaubą ir isteriją. Vienas iš labiau pamatuotų pareiškimų buvo Prancūzijos ambasadoriaus Vokietijoje 1989 m. pabaigoje pareikštas tvirtinimas, jog tikrasis suvienijimo pavojus „sukurtų Europą su vyraujančia Vokietija, ko nenori nei Rytai, nei Vakarai"[44]. Europos integracija galėjo atsverti tokį požiūrį.

Iš pradžių prancūzai, vadovaujami prieštaringojo Mitterrand'o, į Vokietijos suvienijimą žiūrėjo gana prieštaringai. Iš vienos pusės Mitterrand'as, regis, turėjo dirbti užkulisiuose stabdydamas suvienijimą ir bendraudamas su Rusija, Lenkija ir Rytų Vokietija – labiausiai nuskambėjo 1989 m. gruodį

[42] Enrico Martial, „France and European Political Union", in Laursen and Vanhoonacker, *Intergovernmental Conference*, 121–122. Interviu su Prancūzijos vyriausybės ministru (1994 m. gegužė); Stanley Hoffmann, „Mitterrand's Foreign Policy, or Gaullism by Any Other Name," in George Ross, Hoffmann, and Sylvia Malzacher, eds., *The Mitterrand Experiment: Continuity and Change in Modern France* (New York, 1987).

[43] Christian de Boissieu and Jean Pisani-Ferry, „The Political Economy of French Economic Policy and the Perspective of EMU", in Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, eds., *The Political Economy of European Integration: The Challenges Ahead* (Ann Arbor, Mich., 1997).

[44] Alistar Cole, *François Mitterrand: A Study in Leadership*, 2d ed. (London, 1997), 152, aslo passim; David Yost, „France in the New Europe", *Foreign Affairs* 69:5 (Winter 1990), 107–128.

jo pasirašyta deklaracija su Gorbačiovu, kurioje skelbiama, kad pasienio pokyčiai ir jo atvira parama nustatant „Rytų Vokietijos tapatybę“ buvo neapgalvotos. Jis siekė įsteigti paneuropinę konfederaciją, kūrė politiką, kuria galėtų užbėgti už akių ir sutrukdyti Rytų Europos šalims įstoti į EB, – kaip manoma, šį įvykį Mitterrand'as tikėjosi atidėti keliems dešimtmečiams. Prancūzija kaip atsvarą taip pat pasirinko dvišalį karinį ir net atominį bendradarbiavimą su Britanija[45]. Kita vertus, Mitterrand'as neatmetė galimybės glaudžiau bendradarbiauti su Vokietija. Jos suvienijimą viešai jis pavadino natūraliu, pageidautinu dalyku. Jis reikalavo, kad Kohlis suvienijimą kompensuotų stiprindamas pinigų sistemos integraciją. Nuo 1990 m. vasarį jo vadovaujami aukščiausiojo rango pareigūnai nuolat bendravo su Vokietijos kolegomis dėl politinio suvienijimo siūlymo[46]. Tačiau Vokietijos lyderius vis tiek erzino anekdotiška dvilypė Mitterrand'o geografinė strategija. Tuo laikotarpiu, kai Mitterrand'as dar buvo neapsisprendęs, kiti Europos vyriausybių vadovai laukė Prancūzijos prezidento atvykstančio į viršūnių susitikimą – Prancūzijos prezidentas atvyko pavėlavęs, nes turėjo tokią diplomatinę išimtinę teisę labiau kaip valstybės galva, o ne kaip vyriausybės vadovas – Kohlis, pasisukęs į kitą premjerą, tarstelėjo: „Vargšas François, jis visada šoka ne su ta moterim!“[47]

Tačiau prieštaravimai buvo greitai išspręsti. Rusija, Lenkija ir Jungtinės Valstijos nebeprieštaravo Vokietijos siekiui ir milžiniškas VDR balsų skaičius dėl suvienijimo 1990 m. kovo viduryje padėjo Prancūzijai išspręsti politikos prieštaravimus. 1990 m. kovą, svarbios Douglaso Hurdo kalbos dėl bendradarbiavimo gynybos srityje Paryžiuje išvakarėse, Prancūzijos vyriausybė nutraukė dvišalius pasitarimus su Britanija, ir ryžtingai parėmė Vokietiją. Vienintelis Mitterrand'o tikslas buvo užtikrinti Prancūzijos pinigų sistemos *quid pro quo*, palaikomą nuolaidų, reikalingų politinei sąjungai įgyti. Balandžio viduryje Mitterrand'as ir Kohlis parašė bendrą laišką, kuriame abu lyderiai kvietė į paralelines derybas dėl pinigų ir politinės sąjungos. Bendrai pabrėžiama, jog Prancūzijos vyriausybė į prancūzų ir vokiečių bendradarbiavimą žiūrėjo kaip į priemonę atsverti augančią Vokietijos galią ir kaip į galimo aljanso su Britanija ar Sovietų Sąjunga pakaitalą[48].

[45] Interviu su Prancūzijos ministru 1994 m.; interviu su Margaret Thatcher patarėju 1997 m.

[46] Apie šią pusę pabrėžiantį tyrimą žr.: Védrine, *Les mondes*, 393–479.

[47] Interviu su Europos ministru pirmininku 1997 m. balandį.

[48] Baun, *Imperfect*; Grieco, „Maastricht“; Sandholtz, „Choosing“; Cole, *François*, 154–155; Grant, *Delors*, 133; Zelikow and Rice, *German*, 206–207, 234–235; Claire Tréan, „La France et le nouvel ordre européen“, *Politique Entrangère 56* (Spring 1991), 81–90; John Laughland, *The Death of Politics: France under Mitterrand* (London, 1994), 238ff; Martial, „France“, 116. 1990 m. spalį Mitterrand'as davė nurodymus gynybos ministrui Jeanui Pierre'ui Chévènement'ui didinti atominį pajėgumą, tačiau neskyrė tam lėšų.

Ekonominis interesas: „Vokietija buvo *lemiamas* mūsų ekonomikos politikos veiksnys“

Nuo 1988 m. (per rinkimus) paaiškėjo, kad 80–90 proc. Prancūzijos verslininkų remia EPS – tai buvo vienas didžiausių EB rodiklių. Verslininkai pradėjo remti bendradarbiavimą mažinant valiutos kursų svyravimus ir užtikrinant pigesnį bei prieinamesnį finansų šaltinį, tačiau manė, jog EPS neturėtų pakenkti Prancūzijos konkurencingumui – didžiausiam verslininkų rūpesčiui. Todėl CNPF siekė stiprinti EuPS ar perėjimą į EPS ir konvergencijos kriterijus bei fiskalinius suvaržymus siekdami užtikrinti, jog EPS nebūtų per griežta. Šis siekis įgavo įvairias formas. Mažesnės įmonės ir tradiciniai sektoriai reikalavo laisvesnių konvergencijos kriterijų tam, kad silpnos valiutos „autsaideriai“ nenuvertėtų prieš franką ir nepakenktų Prancūzijos konkurencingumui. Kiti verslininkai, ypač kosminių aparatų ir kitų eksporto sektorių atstovai, kurių prekyba priklausė nuo dolerio kurso, rėmė EPS su sąlyga, kad euras būtų konkurencingas dolerio atžvilgiu arba frankas įžengtų į EPS ypač konkurencingu kursu. Kadangi franko vertė augo 1992 ir 1993 m., po Vokietijos suvienijimo sukelto fiskalinio šoko aukštesnės palūkanų normos privertė Prancūzijos pramonininkus reikalauti nuvertinimo, nors jie ir toliau rėmė EPS. Parama EPS vėl padidėjo 10-ojo dešimtmečio viduryje, kai paaiškėjo, jog euras nėra toks stiprus, kaip atrodė[49].

CNPF, pagrindinė Prancūzijos verslo interesų grupė, šiuos prioritetus pavertė reikalavimais. CNPF rėmė EPS, tačiau kvietė politiškai kontroliuoti ECB, kad būtų užkirtsas kelias pernelyg šiurkščiam antiinfliaciniam režimui įvesti. Organizacija skilo dėl Mastrichto sutarties ir todėl neužėmė jokios oficialios pozicijos referendume, nors jos pirmininkas, atstovaujantis didesnėms ir konkurencingesnėms įmonėms, pasisakė palankiai. Atsisakymas tvirtai remti susitarimą akivaizdžiai kilo pirmiausia dėl jos socialinės politikos nuostatų, kurios verslą laikė nebūtinu ir nenaudingu, ypač jei nepakankamai dalyvauja Britanija. Toks dvilypumas taip pat galėjo atspindėti nepasitenkinimą dėl ECB nepriklausomybės. Didieji bankai taip pat palaikė EPS, nors *Paribas* prezidentas André Lévy-Lang'as, EPS patarėjas, nurodė, jog jos poveikis bus „kraštinis“, nes didmeninė bankininkystė jau buvo integruota, o mažmeninė bankininkystė nebus integruota dvidešimt trisdešimt metų. Bankai pamažu

[49] Apie rinkimus ir kitus Prancūzijos verslo duomenis žr.: Pisani-Ferry, „France“, 28–29; Amy Verdun, „Does European Economic and Monetary Integration Limit Policy-Making Autonomy?“ *Essex University Working Paper* (Colchester, 1996); interviu su Prancūzijos kabineto ministru 1994 m. Taip pat Philippe Bauchard, Deux ministres trop tranquilles (Paris, 1994), 151 ff; Blanchard and Muet, „Competitiveness“; Connolly, *Rotten*, 107–108, 111–112; Laughland, *Death*, 15–16.

įsitikino žymia sąlygine pažanga, tačiau, jei Britanija nedalyvautų ir reikalautų, kad ECB ribotų EPS narių priėjimą prie jo refinansavimo infrastruktūros. 10-ojo dešimtmečio viduryje pagrindiniai Prancūzijos ir Vokietijos pramonės lyderiai ėmė bendradarbiauti siekdami parodyti savo paramą EPS su konkurencingu kursu prieš dolerį. (Prancūzijos įmonės buvo šiek tiek labiau pažeidžiamos negu Vokietijos kolegos pasaulio produktų rinkos su dolerio išraiška reikalavimams, tačiau skirtumas buvo ne toks didelis, kaip dažnai galvojama.) Žinomi EPS rėmėjai, artimai susiję su verslininkais, tarp jų ankstesnis prezidentas Valéri Giscard d'Estaing'as, ragino silpninti franką dolerio ir netiesiogiai Vokietijos markės atžvilgiu[50].

Reaguodamos į atsargią ir sąlygišką verslininkų pagalbą EPS socialistų ir golistų vyriausybės pripažino, jog finansų liberalizavimas, kapitalo mobilumas ir žemos infliacijos konvergencija padidino pelną ir sumažino valiutos keitimo stabilizacijos kainas. Konvergencijai reikalingas finansinės sferos dereguliavimas ir biudžeto reforma iškilo vienašališkai. Golistų vyriausybė 1986–1988 m. ypač rėmė privatizaciją, tačiau net socialistų vyriausybės palaikė didesnį liberalizavimą ir apribojimų panaikinimą finansų bei pramonės srityse. Kaip ir Britanija, Beniliukso šalys bei Skandinavija, Prancūzija sumažino užsienio bankų veiklos draudimus, Paryžiuje 1985 m. buvo pakartotinai atidaryta Europos vertybinių popierių rinka. Po didelės labai intervencinės pramonės politikos nesėkmės vyriausybė tiesiogiai nebefinansavo pramonės ir ėmė rengti didesnės vadybininkų autonomijos planus. 1988 m. Prancūzijai neblogai sekėsi šalinti kapitalo kontrolę; jos vyriausybė vėliau paankstino kapitalo liberalizavimo užbaigimo datą negu reikalavo EB taisyklės. Šiuos veiksmus rėmė verslininkai. „Jaunieji turkai", kontroliuojantys CNPF, toliau vertė politikus orientuotis į rinką – nors kai kurie iš jų ir toliau skeptiškai žiūrėjo į griežtą valiutų politiką[51].

9-ojo dešimtmečio pabaigoje technologinio vystymo, sienų kirtimo investicijų ir liberalizavimo derinys toliau mažino kapitalo kontrolės rentabilumą, tačiau tai vyko labai trumpai. Didinant kapitalo mobilumą, šiuo laikotarpiu sumažėjo vidaus manipuliacijos palūkanų normomis mastas, taigi keičiant kompromisą tarp valiutos kurso stabilumo ir vidaus pinigų autonomijos pirmesniojo sąskaita. Ten, kur šis trendas buvo nutrauktas – ypač keinsistinės

[50] Pisani-Ferry, „France", 15–20, 30 ir ankstesnė išnaša.

[51] Interviu su Prancūzijos iždo pareigūnu 1989 m.; Louis W. Pauly, *Opening Financial Markets: Banking Politics in the Pacific Rim* (Ithaca, N. Y., 1988), 174; Christian de Boissieu and Marie-Hélène Duprat, „French Monetary Policy in the Light of European Monetary and Financial Integration", in Heidemarie Sherman, ed., *Monetary Implications of the 1992 Process* (New York, 1990), 62–63; J. R. Hough, *The French Economy* (New York, 1982), 209. Taip pat žr.: ketvirtą ir penktą šios knygos skyrius.

refliacijos taip, kaip Prancūzijoje, Belgijoje, Švedijoje ir Norvegijoje po antrojo naftos šoko – infliacija spirale kilo aukštyn ir išorinis nestabilumas pakeitė politiką (politiškai ir ekonomiškai brangus procesas, kurį nagrinėjome ketvirtame skyriuje). 1986 m. paaiškėjo, jog likę faktiniai palūkanų normų skirtumai tarp Prancūzijos ir jos kaimynių rodė kai ką daugiau negu pirmalaikė rizika, primesta silpnoms valiutoms[52].

Prancūzijos makroekonomikos veiksmai, ypač infliacija, taip pat ėmė prilygti Vokietijos standartams. Šiuo požiūriu Prancūzijos situacija buvo visiškai kitokia negu Italijos ar Britanijos[53]. Šis pokytis kartu su maža naftos kaina, sparčiu ekonomikos augimu 9-ojo dešimtmečio pabaigoje ir laikinas nedarbo sumažėjimas padarė EPS pagal Vokietijos terminus įmanomą palyginti maža kaina. Mažesnė infliacija ir pažangi franko stabilizacija sutapo su po 1987 m. mažėjančiu nedarbu verslo ciklo pakilimo metu. Dolerio kurso kritimas po 1986 m. darė spaudimą frankui, tačiau besitęsiantis dolerio pervertinimas reiškė, jog spaudimas nedidės dar kelerius metus. Kai jis ėmė didėti, Prancūzijos pareigūnai manė, jog Prancūzijos makroekonomikos spaudimą sukėlė spekuliacinių atakų grėsmė, o ne nukrypimas nuo esminių ekonomikos pagrindų; tai buvo aiški pamoka, kurią vyriausieji vyriausybės pareigūnai, regis, 1987 m. išmoko iš EuPS pergrupavimo[54].

Šiuo požiūriu EPS buvo suprantama kaip Prancūzijos siekis ilgalaikių tarptautinių pinigų politikos tikslų kitomis priemonėmis. Prancūzijos ekonominiai argumentai dėl EPS buvo tokie: politika bet kokiu atveju sutiko su žemu infliacijos lygiu, rinkos diktuojamomis palūkanų normomis ir didesniu kapitalo mobilumu – trumpai tariant, Prancūzija buvo pasirengusi liberalizavimui ir *franc fort*. Šiame kontekste simetriškesnė EPS buvo pranašesnė už nesimetrišką EuPS, kartu su mažesne galimybe rizikai atsirasti ir valiutos kurso kintamumu, didesniu politiniu įteisinimu ir, svarbiausia, simetriškesniu įsipareigojimu Vokietijai, kuris pereitų į laisvesnius makroekonomikos politikos ribojimus. Tai nereiškė, kaip kai kas mano, jog Prancūzijos politikai visiškai pritarė Vokietijos žemos infliacijos ir pinigų disciplinos doktrinai, vedančiai į beveik visišką Prancūzijos ir Vokietijos interesų konvergenciją[55]. Priešingai, Prancūzijos vyriausybė,

[52] Kapitalo liberalizavimas nebuvo tiesioginė EB įsipareigojimų pasekmė. David M. Andrews, „Capital Mobility and Monetary Adjustment in Western Europe, 1973–1991", *Policy Sciences* 27 (1994), 432–33; Boissieu and Dupart, „French", 78–79.

[53] Dėl darbo vieneto sąnaudų: *OECD Economic Outlook 58* (Paris, November 1995), A16.

[54] Connolly, *Rotten*, 36–40, 107–109; Jacques Attali, *Verbatim* (Paris, 1993), 1:429; McCarthy, „France", 58; interviu su Prancūzijos vyriausybės ministru.

[55] Sandholtz, „Choosing Union"; McNamara, *Currency*.

kaip ir Prancūzijos verslininkai, rėmė tradicinę kalbant „piniginiais" terminais Prancūzijos pinigų sąjungą – t. y. su laisvesniais konvergencijos kriterijais, didesne ECB politine kontrole, palyginti dideliu narių skaičiumi, aiškiu įgaliojimu dėl įdarbinimo ir augimo bei silpnesne Europos valiuta negu palaikė Vokietija.

Panašiai kaip ir EuPS, EPS buvo siekiama įveikti pagrindinę prancūzų ir vokiečių asimetriją, kurią galiausiai sukėlė stiprus Vokietijos eksportas ir Bundesbanko autonomija. Kitaip negu EuPS, EPS po Prancūzijos ekonomikos ir daugumos kitų EB valstybių narių susiliejo su Vokietijos makroekonominiais standartais. EuPS šios konvergencijos nekūrė – kaip pabrėžia kai kurie analitikai, jog EPS buvo tik galimas EuPS pertekliaus rezultatas. Beveik visos Europos šalys, nesvarbu, ar jos buvo EuPS narės ar ne, įsiliejo į mažesnės infliacijos ir stabilesnės valiutos kurso politiką 9-ajame dešimtmetyje ir nukentėjo nuo asimetrijos tiek, kiek siekė stabilizuoti valiutos kursą. Davidas Andrewsas teisingai pastebėjo, kad „finansų sistemos autoritetai Paryžiuje ir Romoje buvo įgalioti siekti didėjančios vokiškosios pinigų politikos 9-ajame dešimtmetyje ne *todėl*, kad politikos koordinavimas su Vokietija buvo oficialiai įtvirtintas institucijose, bet nepaisant to"[56].

Šiame naujame konvergencijos ir liberalizavimo kontekste buvo tikimasi, kad EPS padidins Prancūzijos makroekonomikos lankstumą įvedant didesnę simetriją tarp Prancūzijos ir Vokietijos. Nesugebėjimas apginti Prancūzijos palūkanų normų nuo išorinio spaudimo ir infliacijos kritimą palaikyti didesnį už Vokietijos lygį parodė, kad norint nebemažinti faktinių palūkanų normų, reikėjo keisti Vokietijos politiką[57]. Kaip buvo tikėta, EPS turėjo *atlaisvinti* Prancūzijos makroekonomikos politikos suvaržymus pašalinant galimybę atsirasti rizikai ir atlaisvinti Vokietijos politiką. Tai būtų sukėlę Europos va-

[56] Andrews, „Capital Mobility", 431. Ilgalaikis Prancūzijos prioritetų stabilumas ir spaudimų panašumas susidūrus su EuPS ir EB nepriklausančiais nariais kelia klausimą, ar teisinga kita paplitusi nuomonė, jog Prancūzijos prioritetai Mastrichte kilo iš SEA sėkmės. Įtakingame esė „Choosing Union", Wayne'as Sandholtzas pateikia neofunkcionalistinį pareiškimą, jog valstybės prioritetai priklauso nuo pasirinkimo tvarkos, t. y. pirminiai valstybės prioritetų veiksniai yra buvę kitų sričių integraciniai sprendimai. Visuomenės remiama EB ir SEA buvo „būtina" sąlyga, kaip jis spėja, be kurios Mastrichtas būtų buvęs „ritualinis meldimas". Jis taip pat pažymi, jog SEA punktai dėl kapitalo liberalizavimo labai stipriai spaudė žengti į EPS. Tačiau Prancūzijos vyriausybė rėmė didesnę EuPS simetriją ir žengimą į EPS nuo 1985–1987 m., nepateikus SEA viešajam svarstymui kelerius metus. Panašiai, kol ėjimas į EPS buvo aiškiai susijęs su kapitalo liberalizavimu, Prancūzijos vyriausybė norėjo susieti šiuos du klausimus derybose – nėra požymių, kad EPS prioritetas buvo atsakas į nenumatytas EB pasekmes priėmus kapitalo liberalizavimo direktyvas.

[57] Pisani-Ferry, „France", 16.

liutos susilpnėjimą palyginti su doleriu ir, ko gero, Prancūzijos pozicija būtų tapusi konkurencingesnė už Vokietijos[58]. Štai kaip vienas Prancūzijos politikas apibūdino to laikotarpio G-7: „Vokietija buvo tikrai *lemiamas* mūsų ekonomikos politikos veiksnys, tačiau su ja kartais buvo sunku dirbti, ypač su Bundesbanku. [Makroekonomikos koordinavimas] buvo geras būdas mums (...) spausti Vokietiją priimti vystymąsi, dinamiškesnę fiskalinę politiką ir palūkanų normų mažinimą“[59].

Tačiau ekonominė EPS padėtis Prancūzijoje vis dar buvo pastatyta ant kortos, konkrečiai, jog simetriškesnių prancūzų ir vokiečių santykių pasekmės, naujos kapitalo rinkos sąlygos ir sumažintas kintamumas EPS – stabilus palyginti su doleriu konkurencingas euras – atsvertų konvergencijos išlaidas ir liekamąjį pelną palaikant veiksmų laisvę, leidžiančią menkinti franką pagal esamas aplinkybes. Politiką nuolat puolė tie, kurie stengėsi sunaikinti *franc fort* politiką. Vadovauti ėmėsi sąjungos, kraštutiniai kairieji ir Nacionalinis frontas, tačiau net Prancūzijos pramonės atstovai nepritarė griežtam antiinfliaciniam režimui, kurį palaikė Bundestagas. Nors viešai kalbėdamas prancūzų elitas tvirtino pripažįstantis, kad EPS turėtų primesti ekonomikos modernizavimo priemones Prancūzijai, aišku, jie nemanė, jog tai geriausiai pavyktų padaryti per visiškai nepriklausomą centrinį banką, sukurtą pagal Bundesbanko pavyzdį[60].

Prioritetų visuma: „Aš bent jau turėsiu balsą“

Kaip jau matėme, *prima facie* argumentus buvo galima pateikti kaip tris priežastis, paaiškinančias Prancūzijos prioritetus. Prancūzijos vyriausybė galėjo panaudoti Mastrichtą kaip priemonę susaistyti suvienytą Vokietiją su

[58] Gal ir klaidinga manyti, jog Prancūzija siekė mažesnių palūkanų normų ir nuolaidesnės politikos, kurią suteikė Prancūzijos santūrumas devalvuoti net esant nepusiausvyrai, atsiradusiai suvienijus Vokietiją. Tačiau tai buvo taktinis manevras patikimumui palaikyti; po to Prancūzijos vyriausybės pareigūnai pripažino padarę rimtą klaidą negalėdami devalvuoti vienašališkai, jei kartą jiems nepasisekė priversti vienašališkai revalvuoti Vokietijos markę. Pisani-Ferry, „France“, 8–10. Kritišką požiūrį į *franc fort* politiką žr.: Olivier Jean Blanchard and Pierre Alain Muet, „Competitiveness through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy“, *Economic Policy* 16 (1993), 12–56.

[59] Yoichi Funabashi, *Managing the Dollar: From the Plaza to the Louvre* (Washington, D. C., 1988): 125–126.

[60] Pisani-Ferry, „France“, 12–13, 26, 30–32, taip pat cituoja kritišką Alaino Juppé ir kitų požiūrį. Pisani-Ferry mano, jog Prancūzijos spaudimas Europos fiskalinei koordinacijai ir reikalavimas sušvelninti stabilumo paktą atspindi prancūzų tradicijas, ir neabejoja ECB nepriklausomybe.

Europa; remti Mitterrand'o Europos federacinę viziją, taip pat išspręsti prekybinius bei makroekonominius uždavinius: mažesnes palūkanų normas ir stabilesnį bei konkurencingesnį valiutų kursą. Kiekvienas aiškinimas atrodo tikėtinas. Visų trijų aiškinimų argumentai buvo pateikti Mastrichto referendumo ginčuose. Kokią istorinę reikšmę turėjo kiekvienas motyvas Prancūzijos prioritetams Mastrichte svarstytų klausimų požiūriu?

Istoriniai įvykiai neparemia požiūrio, jog Prancūzijos prioritetams Mastrichto derybose lemiamą reikšmę turėjo Vokietijos suvienijimas. Objektyvus geopolitinis paaiškinimas numatytų, jog Prancūzijos prioritetai būtų pasikeitę 1989 m., tačiau faktiškai jie liko tokie pat po 1985 m., nepaisant Vokietijos suvienijimo ir Sovietų Sąjungos žlugimo. Didžiosios Prancūzijos iniciatyvos prasidėjo 1987 ir 1988 m., kelerius metus prieš Berlyno sienos griūtį; 1989 m. pradžioje Prancūzijos vyriausybė jau skelbė, jog yra pasirengusi priimti Vokietijos „ekonomines" sąlygas. Prancūzijos diskursas ir vidaus nesutarimai iš esmės nerodo jokių tiesioginių požymių – su retoriniais referendumo elementais, kuriuose buvo visi įmanomi argumentai, nuošalėje, – jog Prancūzijos viršūnių politikos formuotojai save suvokė kaip į „painiojančius" siekiant Vokietiją apriboti jos geopolitines ambicijas. Pavyzdžiui, užsienio reikalų ministras Rolandas Dumas pateisino stipresnes EB institucijas ne kaip kažką priešišką geopolitiniam suvienijimui, tačiau kaip būdą suvaržyti Vokietijos remiamą nepriklausomą centrinį banką[61]. Tiesa, kad 1989 m. gruodį – 1990 m. birželį Mitterrand'as ir Kohlis viešai kalbėjo apie EPS kaip Vokietijos suvienijimo dalį, tačiau yra mažai įrodymų, jog tai buvo kažkas daugiau negu pastangos spausti Bundesbanką ir kitus oponentus Vokietijos viduje[62].

Objektyvaus geopolitinio paaiškinimo neparemia ir Prancūzijos prioritetai dėl įvairių klausimų. Jei Vokietijos suvienijimas būtų buvęs varomoji Prancūzijos pozicijos jėga, mes galėtume tikėtis stiprios Prancūzijos paramos politinei integracijai. Tačiau ir čia Prancūzijos pozicija liko tokia pat: jos vyriausybė aktyviai dalyvavo diskusijose dėl EPS, tačiau *vengė* kalbėti apie politinę sąjungą, užsienio ir gynybos politiką, Europos Komisijos ar Parlamento galias bei imigraciją. Buvo kelios Prancūzijos naujovės ir mažai ryžto kompromisui; politinė abiejų partijų sąjunga buvo suprantama kaip nuolaida

[61] Patrick McCarthy, „France Looks at Germany, or How to Become German (and European) While Remaining French", in McCarthy, ed., *France-Germany, 1983–1993: The Struggle to Cooperate* (New York, 1993), 51–72; Laughland, *Death*, 246ff; Martial, „France", 117–120; *Agence Europe*, 20, 23–24 April 1990; interviu su Prancūzijos ministru.

[62] Tiesioginiai įrodymai dėl konfidencialių Prancūzijos svarstymų šiuo laikotarpiu nepakankami, jie nepatikimi, todėl mes ieškome tikslesnių šaltinių. Jei šių dienų Prancūzijos reformų šalininkų debatai būtų tokie intensyvūs, neaišku, ar šaltiniai būtų patikimi, net jei būtų galima juos išsamiai ištirti.

Vokietijai dėl EPS. Bendradarbiavimas gynybos srityje buvo išimtis, tačiau buvo neaišku, ar kraštutinė Prancūzijos pozicija turi būti priimama rimtai; vienas Vokietijos diplomatas pareiškė, jog Vokietijos vyriausybė silpnus Mastrichto sutarties gynybos punktus vertino kaip priemones leisti Prancūzijai „išgelbėti savo garbę“[63]. Galų gale, nors Prancūzijos vyriausybę buvo apėmusi trumpa panika dėl Vokietijos suvienijimo, mažai kas rodo, jog tai mobilizavo vidaus grupes. Prancūzijos viešoji nuomonė dėl Vokietijos suvienijimo liko gana optimistiška. Nors beveik kiekvienas galimas argumentas buvo svarstomas, Vokietijos grėsmė Mastrichto referendumo debatuose buvo nedidelė palyginti su makroekonomikos politika ir bendrais suvereniteto klausimais.

Sunkiau išnarplioti santykinę ideologinių ir ekonominių motyvų svarbą, nors apskritai istoriniai įvykiai labiau patvirtina ekonominius motyvus. Prancūzijos iniciatyvos 1987 ir 1988 m. palaiko abu požiūrius: tai gali priklausyti nuo Mitterrand'o ryžto remti bet kurią proeuropietiškąją iniciatyvą nuo 1984 m. pradžios, kai Prancūzija stengėsi abipusiškai atitaisyti asimetriją EuPS, ar ekonominės konvergencijos ir dolerio nuvertėjimo po 1987 metų.

Vidaus nesutarimai, regis, taip pat priklausė labiau nuo ekonominių įsitikinimų ir interesų, o ne nuo reformų šalininkų ar asmeninių įsipareigojimų Europos idėjai. Žinoma, Mitterrand'as tikėjo – tai rodė jo sprendimas 1992 m. sušaukti referendumą – jog aukšto lygio EB iniciatyvos parems jį patį ir Socialistų partiją visuomenėje, tačiau tie, kurie rėmė (ir kurie kritikavo) pinigų sąjungą, regis, pirmiausia rūpinosi ekonomine nauda ir *franc fort* politikos išlaidomis[64]. Tai ypač pasakytina apie Prancūzijos 1987–1988 m. iniciatyvą, kurios galiausiai ėmėsi golistai. Prancūzijos *aide-mémoire* 1988 m., kaip ir Italijos kolegos, kvietė šalinti EuPS asimetriją ir skundėsi, jog Vokietijos markė „struktūriškai nepakankamai įvertinta“ apibendrinant didelį Vokietijos perteklių. Italijos memorandumas grasino taikyti pašalinimo punktus, apriboti kapitalo liberalizavimą ir taikyti derinimo reikalavimus, jei EuPS asimetrija nebus pašalinta. Net Delors'as patarė Prancūzijai pasitraukti iš EuPS, jei jos asimetrija nebus atitaisyta. Prancūzijos centrinio banko valdytojas Jacques de Larosière 1990 m. pastebėjo: „Šiandien aš, centrinio banko valdytojas, kartu su savo tauta nutariu vadovautis Vokietijos pinigų politika nebalsuodamas už ją. Kaip Europos centrinio banko atstovas, aš bent jau turėsiu balsą“[65]. Mitterrand'as apgynė sutartį, pažymėjęs,

[63] Cole, *François*, 158–160.

[64] Interviu su Prancūzijos ministru.

[65] Citata iš: *Washington Post*, 25 October 1990. Bérégovoy'us pareiškė Lawsonui, jog jis skeptiškai žiūrėjo į EPS, tačiau kalbėjosi apie tai su de Larosière. Lawson, *View*, 913. Taip pat žr.: Daniel Gros and Niels Thygesen, *European Monetary Interaction: From the European Monetary System towards Monetary Union* (London, 1991), 311–313. Interviu su Delors'u apie atsitraukimą.

kad ECB valdybą kontroliuos Taryba, o jos nariai bus asmeniškai atsakingi už tautos reikalus. Jacques Attali buvo konkretesnis: svarbiausias sutarties tikslas buvo „atsikratyti markės“[66]. Konfliktiniai *franc fort* politikos kaštų kriterijų tenkinimo įvertinimai sudarė didelę referendumo ginčų dalį, bet ne mažiau reikšmingi buvo ir suvereniteto klausimai. Kai kurie žinomi golistų politikai, nors ne pats Jacques Chirac'as, sutiko su kritika dėl socialinio saugumo ir ekonominės gerovės gynybos, tačiau tiesiogiai neprieštaravo Europos ideologijai. Michelis Bérégovoy'us, Prancūzijos finansų ministras iš Socialistų partijos, beveik visą laiką, vėliau nusistatęs prieš sutartį, pagiežingai prisiminė, jog jis buvo verčiamas žaisti su „ta didele išdavikiška apgaule, – Mastrichto sutartimi“[67].

Prancūzijos derybų taktikos būdas ir pozicijos dėl įvairių klausimų patvirtina, jog svarbiausia buvo ekonomikos sritis. Prancūzija, kaip numato Europos ideologija, nei pritarė, nei prieštaravo ekonominei integracijai. Savita Prancūzijos pozicija „pinigų“ atžvilgiu – parama ne tokiam savarankiškam ECB, didesniam dalyvių skaičiui ir greitam pereinamajam laikotarpiui – lieka nepaaiškinta, priešingai negu kiti tradiciniai Prancūzijos aspektai, taip pat stipri Europos socialinė politika, darbo įstatymai ir pramonės politika – visos sritys, kur sąlyginai palankūs prancūzų įstatymai darė Prancūziją pažeidžiamą palyginti liberalioje EB. Kaip numato ir geopolitinė, ir ekonominė teorijos, tai buvo tik grynai instituciniai klausimai su neaiškiomis, neužtikrintomis ar silpnomis esminėmis pasekmėmis, jog geopolitinės idėjos aiškiai nulėmė Prancūzijos prioritetus. Prancūzija siekė nuosaikaus Europos Parlament vaidmens, palyginti su Europos Taryba, nepriklausomo gynybos statuso ir bendradarbiavimo užsienio politikoje išlaikant dalinį suverenumą. Tokia politika atspindėjo tradicinius Prancūzijos ideologinius aspektus, o labiausiai norą apriboti viršvalstybinių galių centralizaciją. Prancūzijos prioritetai taip pat buvo valstybių parlamentų stiprinimas, priešinimasis regionų komitetų ir Komisijos bei parlamentinių galių didinimui. Trijų ramsčių modelis, apsaugantis užsienio ir vidaus politiką nuo tradicinių EB procedūrų, buvo Prancūzijos naujovė. Tai galima paaiškinti kaip ideologinį prioritetą ar objektyvų geopolitinį apskaičiavimą: vienareikšmė Prancūzijos gynybos ir užsienio politika buvo gyvybingesnė negu Vokietijos, taigi, Prancūzijos įtarumą viršvalstybinių institucijų atžvilgiu[68].

[66] David Marsh, *Germany and Europe: The Crisis of Unity* (London, 1994), 144; Connolly, *Rotten*, 141–142; interviu su Prancūzijos pareigūnu.

[67] Laughland, *Death of Politics*, 119; Connolly, *Rotten*.

[68] Interviu su nuolatiniu atstovu ir Tarybos sekretoriato pareigūnu (1994 m., Briuselis); Attali *Verbatim*, 3:651.

Turbūt palankiausi ekonominei, o ne ideologinei interpretacijai įrodymai yra Prancūzijos politikos nuoseklumas EB viduje ir išorėje. Svarbiausias Prancūzijos ekonomikos tikslas – makroekonomika lankstesnė per Bundesbanko ir daugiašalio centrinio banko intervencijos finansavimo apribojimus – liko toks pat, nesvarbu, ar forumas regioninis, dvišalis ar daugiašalis. Tai visiškai nesutampa su teiginiu, jog Prancūzijos politikai buvo būdingos geopolitinės idėjos, kurios galėtų aiškiai atskirti simboliškai žymų prancūzų ir vokiečių bei EB bendradarbiavimą, iš vienos pusės, ir kokį nors kitą bendradarbiavimą, iš kitos pusės. Prancūzijos politika, susijusi su EPS, kaip supratome, atitiko vienašalę *franc fort* politiką. Prancūzija rėmė tokias iniciatyvas 1979 ir 1981 m. EuPS derybose ir nepavykusiuose mėginimuose įgyvendinti reformą, o 1982 m. – kaip G-7 pasiūlymo elementą, 1984 m. – EB, 1985 m. – SEA derybose, 1987 m. – kaip Bazelio–Niborgo EuPS reformų tikslą, o 1988 m. – kaip dalį dvišalių diskusijų dėl Prancūzijos ir Vokietijos ekonominės tarybos ir 1988–1991 m. – kaip dalį EPS pasiūlymų. Prancūzijos įsipareigojimų tam tikrai tarptautinei pinigų politikai vienodumas – nesvarbu, kokios derybos bebūtų: vienašalės, dvišalės, regioninės ar daugiašalės – nesuderinamas su geopolitiniais aiškinimais.

Įvykiai po Mastrichto, ypač Prancūzijos elgesys valiutų krizės metu 1992–1993 m., galutinai įrodo, jog Prancūzijos vyriausybė vykdė savo Europos pinigų politiką dėl ekonominių priežasčių nepriklausomai nuo EB taisyklių, o ne vien dėl ideologinių priežasčių. Prancūzijos vyriausybė gynė savo įsipareigojimų *franc fort* politikai tikėtinumą 1992–1993 m. *net ten, kur EB taisyklės to nereikalavo*, ir įrodė, kad Prancūzijos įsipareigojimas pagrindinei ekonominei politikai nepakito net tada, kai Europos rekomendacijas buvo galima palaikyti kitais būdais. Franko ir markės krizės metu 1993-iųjų rugpjūtį Prancūzija atsisakė devalvavimo (nors atrodė tinkamas metas atsisakyti makroekonominės divergencijos, kurią sukėlė Vokietijos suvienijimo fiskalinis šokas), net kai buvo galima tai padaryti palaiminus Vokietijai ir neišstojant iš EuPS. Vietoj to Prancūzija ragino markę devalvuoti siekiant perleisti naštą vienai Vokietijai. Kai Nyderlandai, o po jų Belgija ir Danija paskelbė, jog jie padarys taip kaip Vokietija ir tokiu būdu izoliuos franką, Prancūzijos vyriausybė pasirinko platesnį diapazoną, taigi iš esmės pavertė EuPS suvaržymus beprasmiais. Tame didesniame diapazone, kuriame būtų leistina sistemos 15 proc. devalvacija, Prancūzijos vyriausybė nei labiau atlaisvino politiką, nei nuvertino franką.[69]

[69] Apie šiuos įvykius žr.: Peter Norman ir Lionel Barber, „The Monetary Tragedy of Errors That Led to Currency Chaos“, ir „The Day Germany Planted a Currency Time Bomb“, *FT*, 11–12 February 1992, 2. Taip pat interviu su Prancūzijos ministru (Cambridge, 1994). Italijos pramonininkai palaikė pastangas apriboti vyriausybės išlaidas ir atlyginimų mokėjimą

Taigi remiantis vidiniu Prancūzijos diskursu, nesutarimų ir derybų strategija, galima drąsiai teigti, kad Vokietijos suvienijimas nebuvo toks svarbus Prancūzijos politikai kaip ekonominiai interesai. Tačiau mes negalime visiškai atmesti antraeilės, tačiau žymios Europos ideologijos reikšmės. Vokietijoje ideologijos reikšmė, regis, atspindėjo ekonominių paskatų silpnumą ar dvilypumą. Nors atrodė, jog politikus pirmiausia domino Prancūzijos makroekonomikos suvaržymų sumažinimas, tačiau rizika ir bendras technikos bei politikos neužtikrintumas, susijęs su pinigų politika, galėjo taip pat reikšti, kad nė viena politinė kryptis nebuvo pranašesnė už kitą. Nepaneigtina, jog Prancūzijos verslininkai stipriai rėmė EPS, tačiau nevisiškai aišku, ar jie turėjo įtikinamų struktūrinių priežasčių tai daryti. Mastrichto referendumo debatai atskleidė ryškų skilimą tarp teisingo *franc fort* kurso sekėjų ir besikapanojančių viename iš *l'autre politique* variantų. Kaip matėme, Prancūzijos politikai vėliau įsitikino, jog vyriausybė maniakiškai siekė nominalaus valiutos kurso stabilumo, prakeikdama devalvavimą ir nesuprasdama, jog franko patikimumo įtvirtinimas ir „konkurencinės defliacijos" politikos išlaikymas buvo teisingiausias kelias.

Todėl negalime nepaminėti galimybės, jog Europos federacinės idėjos, kurias puoselėjo kai kurie politikai palyginti autonomiškoje Prancūzijos valstybėje, galėjo reikšmingai ir lengvai įsiterpti tarp struktūrinės ekonomikos spaudimo ir politikos[70]. Neturėdami įtikinamų įrodymų dėl EPS svarstymų Prancūzijos viduje – klausimo, kuris lieka prieštaringas – mes negalime nepaminėti to, jog esant dviem labai neužtikrintoms politikos galimybėms, stipriai visuomenės paramai Europos integracijai ir Golistų bei Socialistų partijų įsipareigojimams, būtent ideologinė Europos parama darė EPS bei *franc fort* patrauklesnę. Europos idealai aprėpė politinį teisėtumą, platesnį pateisinimų ratą ir galėjo atpirkti ne tik ekonomikos pritaikymus, kurie atrodė neišvengiami, kaip ir EuPS derybose, bet ir *franc fort* politikos tęstinumą.

Britanija: „žiurkės pasiūlymų maišelis" iš „pakvaišusių gegučių šalies?"

Britanija priešinosi beveik kiekvienam politiniam veiksmui, numatytam Mastrichto sutartyje, išskyrus tuos, kurie stiprino Europos Teismo palaikymo jėgas, teikiamas silpnai bendrajai užsienio ir saugumo politikai, ragino

palaikant aukštas palūkanų normas ir stiprią valiutą. James I. Walsh, „Global Finance, Domestic Politics: International Monetary Policies in Britain, France and Italy", (diss., American University, 1997), 211.

[70] Kai kurie šias idėjas priskiria Prancūzijos norui pamėgdžioti Vokietijos politiką, nors šiam teiginiui trūksta įrodymų. McNamara, *Currency*.

didinti filialų sektorių ir Europos centrinį banką padarė nepriklausomą. Ji visiškai atsisakė dalyvauti socialinėje politikoje ir laikinai – EPS. 1985–1991 m. Britanija dalyvavo EuPS, tačiau turėdama laisvesnį 6 proc. valiutos kurso svyravimo diapazoną iki 1992 m., privėlusi ekonominės politikos klaidų, ji vėl iškrito.

Geopolitinė teorija numato, jog tokia neigiama pozicija valdyboje galėjo iškilti arba kaip Britanijos antipatijos Vokietijai, arba kaip Britanijos ideologinės opozicijos Europos federalizmui padarinys, kurią išugdė kraštutinė nacionalistė – premjerė Margaret Thatcher. EuPS, mažiau grėsminga Britanijos suverenitetui negu EPS, kraštutiniu atveju gali būti priimtina, tačiau EPS jokiu būdu – ne. Panašiai Britanija priešintųsi suvereniteto perdavimui Europos Parlamentui ir, turėdama pranašią vienašalę valstybės gynimo politiką, kartu su Prancūzija priešintųsi bet kokiam bendradarbiavimui užsienio politikos ar gynybos srityje. Politinės ekonomijos teorija, priešingai, numato, jog Britanija galėtų priimti atsargius pinigų integracijos įsipareigojimus – laisvą įsipareigojimą EuPS, tačiau ne EPS, kurią palaikė verslo grupės dėl Britanijos nevisiškos ekonomikos konvergencijos su žema infliacija ir stabiliu valiutos kursu, vyraujančiu Europoje už Britanijos ribų. Verslo aspektai dėl dalies konkurencijoje, kuri galėtų atsirasti iš bet kokio tvirto įsipareigojimo stabiliam valiutos kursui, būtų lemiami; tačiau verslininkai tuo pačiu metu siektų išvengti nuolatinės atskirties nuo pinigų sistemos tvarkymo, nes atskirtis buvo suprantama kaip pakertanti pasaulinę Britanijos pramonės poziciją ir, svarbiausia, finansus.

Bendrai paėmus, įrodymai patvirtina, kad Britanijos prioritetus lėmė ekonominiai interesai tvirčiau, bet ne įtikinamiau. Keliose vietose, kur abi teorijos iškėlė ypač skirtingas prognozes – kaip, pavyzdžiui, Britanijos požiūryje dėl atskirties nuo EPS – Britanija siekė vadovautis ekonominiais interesais taip, kaip juos suvokė verslo interesų grupės ir ekonomikos ministrai. Vis dėlto yra esminių požymių, remiančių Thatcher euroskeptiškąją geopolitinę ideologiją, dėl kurios buvo atidėtas politikos veiksmų priėmimas, kuriuos siūlė stiprūs ekonomikos interesų gynėjai ir beveik visas Ministrų kabinetas.

Geopolitinis interesas ir ideologija: „Mes paaukojome pakankamai suvereniteto“

Tuo laikotarpiu Britanijos politikoje dėl Europos išryškėjo du geopolitiniai aspektai: Vokietijos suvienijimo aspektas ir Thatcher ideologinė federalizmo opozicija, kurią ėmė remti vis daugiau parlamento euroskeptikų.

Pirmasis veiksnys – Vokietijos suvienijimas – didelio dėmesio nereikalauja. Sunku įžvelgti jo įtaką Britanijos politikai. Britanijoje, kaip ir Prancūzijoje bei Vokietijoje, yra mažai įrodymų, galinčių paremti sąsają tarp Europos

politikos ir revoliucinių 1989 m. įvykių. Žinoma, tai buvo tie – taip pat kai kurie Parlamento euroskeptikai ir net artimiausi Thatcher bičiuliai, tokie kaip Nicolas Ridley'is, – kurie debatų metu griežtai kritikavo Vokietiją. Tačiau kai tik jie nustatė savo konkrečią poziciją, jų požiūris pasirodė esąs labiau ekonominis, o ne karinis – iš tikrųjų, ekonominė grėsmės prigimtis pasirodė esanti tradicinių torių suirzimo priežastis. EPS, kaip pareiškė Ridley'is, buvo „Vokietijos reketas siekiant užvaldyti visą Europą. (...) DM bus stipriausia valiuta (...). Aš negarantuoju, jog geriau turėti prieglobstį ir šansą atsimušti, negu paprasčiausiai būti užkariautam (...) ekonomiškai"[71]. Po tokių pareiškimų Ridley'is, reikia pridurti, buvo atleistas iš pareigų. Bendrai paėmus, tarp politinių-karinių tikslų ir ekonominės integracijos nėra ryšio.

Vokietijos suvienijimo perspektyva taip pat neturėjo tokios sąsajos. Kaip ir Mitterrand'as, Thatcher iš pradžių mėgino trukdyti Vokietijos suvienijimui; ji siekė aljanso su Rytų šalimis, ypač su SSRS ir Lenkija remdamasi esančių sienų neliečiamumo principu. Ji kvietė glaudžiau bendradarbiauti anglus ir prancūzus. Hurdas ir Užsienio reikalų ministerija nemažai nuveikė dėl derybų su Prancūzija karinio (taip pat atominės ginkluotės) bendradarbiavimo srityje. Tačiau Thatcher, kitaip negu Mitterrand'as, niekada neteigė (net retoriškai), jog Europos integracija galėtų pakeisti bendradarbiavimą su Vokietija. Kai Vokietijos suvienijimas vis tiek pažengė į priekį, o Prancūzija politiką su Vokietija pakeitė į abipusį ir regioninį bendradarbiavimą, Thatcher nepanoro keisti nusistovėjusią politiką į europinę. Vietoj to ji priėmė tai kaip „vieną atvejį, kai mano vadovaujama užsienio politika susidūrė su nedviprasmiška nesėkme". Ji ir toliau priešinosi EPS. Trumpai tariant, Vokietijos suvienijimas prasidėjo ir baigėsi nepakeitęs nei Britanijos, nei Prancūzijos politikos[72].

Jei Britanijos politikos šaknys buvo geopolitinės, į ją turėjo būti įtraukta ne objektyvi geopolitinė grėsmė, bet ypatinga geopolitinė ideologija. Thatcher „šaknų ir šakų" tipo opozicija EPS ir daugumos federalizmo aspektų atžvilgiu atspindėjo jos pačios britaniškąjį nacionalizmą, dėl kurio ji buvo nusiteikusi prieš bet kokį siūlymą centralizuoti valdžią Europos lygmeniu; laikui bėgant, šį požiūrį parėmė vis daugiau parlamento narių euroskeptikų. Agresyvios Delors'o ir Arthuro Cockfieldo pastangos išplėsti Komisijos veiklą į tokias sritis kaip mokesčių derinimas tik padidino Thatcher įtarumą. Gebėjimą „valdyti

[71] Dominic Lawson, „Saying the Unsayable about the Germans: An Interview with Nicholas Ridley", *Spectator*, 14 July 1990, 8; interviu su Particku Robertsonu, „Briugės grupės" įkūrėju ir direktoriumi, 1992 m.

[72] Margaret Thacher, *The Downing Street Years* (New York, 1993), 813. Thatcher politikos Sovietų Sąjungos ir Vokietijos suvienijimo tuo laikotarpiu atžvilgiu apžvalgą, žr.: Paul Sharp, *Thatcher's Diplomacy: The Revival of British Foreign Policy* (London, 1997), chaps. 10–11.

nepriklausomą pinigų, ekonomikos ir fiskalinę politiką", sakė ji, „gali pagimdyti tik suvereni valstybė (...). Mokesčiai, fiskalinės ir pinigų problemos [yra] svarbiausi valdžios kontrolės objektai". Žinomoje kalboje, pasakytoje 1988 m. Briugėje, tiesiogiai taikytoje Delors'ui, Thatcher apibūdino tolesnę Europos integraciją „išlaikant skirtingas tradicijas, parlamento valdžią ir nacionalinio pasididžiavimo jausmą, [kuris buvo] Europos gyvybingumo šaltinis per amžius (...), o [ne] kažkoks Europos „*indentikit*" žmogus"[73]. Ji taip pat tikėjo, prisimena kolega, jog Britanija turėjo nepaprastą įtaką dėl „istorinio išskirtinumo, įžvalgios diplomatijos ir lanksčių karinių pajėgų"; nors ji, kaip paaiškėjo, nemėgo ir netikėjo Užsienio reikalų ministerijos polinkiu (kaip ji manė) siekti diplomatinio prisitaikymo, kuris priartintų Britaniją „prie Europos širdies"[74]. Britanijos suverenitetas buvo svarbiausias klausimas. „Mano nuomone, – sakė ji Briugėje, – mes pakankamai paaukojome"[75].

Šie ideologiniai klausimai siūlo vieną Britanijos vyriausybės kraštutinės opozicijos beveik visiems siūlymams, svarstytiems ne tik EPS, bet ir Mastrichto derybose, *prima facie* paaiškinimą – tai tendencija, kurios taip pat laikėsi ideologiškai nusiteikę danai bei graikai[76]. Nors Johnas Majoras laikėsi nuosaikesnės politinės krypties, jis pats liko daug uždaresnis Europai negu Geoffrey'is Howe, Michaelis Heseltine'as, Douglasas Hurdas ir kiti vadovaujantieji torių politikai, tačiau nebuvo ir tokių kraštutinių įsitikinimų, kokių laikėsi auganti euroskeptikų opozicija pačioje parlamentarų partijoje.

Svarstant ypatingos geopolitinės ar ideologinės svarbos, ypač BUSP ir Europos Parlamento galių klausimus, Britanija tradiciškai rėmė tarpvyriausybinius susitarimus. Ji rėmė Prancūzijos siūlymus dėl daugiašalio projekto atskiriant užsienio politiką nuo EB institucinės struktūros, tačiau nuo pat pradžių atrodė norinti lengvai nusileisti stiprinant ir plečiant VES (tačiau ne ten, kur esminėms NATO funkcijoms kiltų pavojus). Britanija, kaip ir Prancūzija, skeptiškai žiūrėjo į Parlamento galių plėtrą, nors ji anksti paskelbė esanti pasirengusi daryti nuosaikius kompromisus kaip, antai, jungiamasis Parlamento balsas suteikiant įgaliojimus Komisijai[77]. Nors parama stiprinti Europos Teismą ir reiškė nacionalinio suvereniteto perdavimą, regis, tai nesukėlė problemų euroskeptikams.

[73] Sharp, *Thatcher's*, 168–170, taip pat 171–172; Thatcher, *Downing*, 750.

[74] Interviu su Thatcher patarėju, 1997 m. rugsėjis; Lord Gilmour, „The Thatcher Memoirs", *Twentieth Century British History* 5:2 (1994), 257–264.

[75] Sharp, *Thatcher's*, 176–177; Margaret Thatcher, *The Path to Power* (London, 1995), 473–480.

[76] Thatcher, *Downing*, 751.

[77] Hugo Young, „The Prime Minister", in Dennis Kavanagh and Anthony Seldon, eds., *The Major Effect* (London, 1994), 23.

Ekonominis interesas: „ministrė pirmininkė pasiekė tai, ko iš tikrųjų reikia verslui"

Britanijos pramonininkų pareiškimuose dėl pinigų integracijos teigiama, kad jų prioritetams buvo būdingi trys motyvai. Apibendrintai galima teigti, kad verslininkai visų pirma siekė ir toliau artėti prie Europos rinkų, palaikyti konkurencingą valiutos kursą ir žemas palūkanų normas. Be to, jie priešinosi stipriai EB socialinei politikai. Šie interesai skatino Britanijos verslo viršūnių grupes patarti atsargiai žiūrėti į narystę EPS: tik tada, jei valiutos kursas bus konkurencingas ir infliacijos lygis žemas. Nors verslininkų viršūnių grupės nerėmė greito ar automatiško dalyvavimo bendros valiutos sistemoje, tačiau jos primygtinai reikalavo vengti atskirties.

Ketvitame skyriuje mes nustojome nagrinėti Britanijos pramonę ir bankus 1985 m. iškart po to, kai buvo pritarta dalyvauti valiutos kursų mechanizme (VKM), kuris, buvo tikimasi, stabilizuos valiutos kursus konkurenciniu lygmeniu. Parama nuolat didėjo visus likusius metus iki kito dešimtmečio. CBI apžvalgos rodė, jog verslininkams, ypač stambiojo verslo atstovams, labiau rūpėjo valiutos kursas, o ne palūkanų normos; konkurencinė sterlingo vertė buvo vertinama kaip svarbiausias pramonės pelningumo veiksnys. 1988 m., kai išryškėjo Nigelio Lawsono makroekonomikos bumo neigiamas aspektas ir vyriausybė, slopindama infliaciją, pradėjo kelti ir palūkanų normas, ir sterlingo vertę, CBI ir Direktorių institutas pakartojo savo paramą valiutos kursui stabilizuoti. Buvo manoma, jog narystė VKM gali paremti Britanijos politikos patikimumą ir taip leisti mažinti palūkanų normas. Jei būtų šios alternatyvos – didesnės palūkanų normos ar mokesčiai, mažesnės išlaidos ar pajamų politika – narystė VKM atrodė patraukli galimybė, ypač jei (kaip visi vėliau suprato) būtų palaikomas lankstus 6 proc. valiutos kursas, kaip buvo Italijoje. 1990 m. – kai palūkanų norma maždaug 15 proc., infliacija, artima 10 proc., ir vidutinė sterlingo vertė, 93 proc. Britanijos verslo lyderių rėmė dalyvavimą VKM, o 50 proc. tikėjo, jog tai turėjo atsitikti daug anksčiau. Galų gale CBI ir toliau prieštaravo bet kokiai nuolatinei atskirčiai nuo EuPS ar EPS, nes baiminosi nepalankių Britanijos finansų sistemai sąlygų. CBI dokumentuose pakartotinai buvo minimas poreikis būti įtakingiems ateityje EB ekonomikos derybose, taip pat Mastrichte, kurį verslininkai ir vyriausybė vienodai suprato kaip reikalavimą rimtai dalyvauti EuPS[78].

[78] Walsh, *Global*, 211, taip pat chap. 6; William Keegan, *Mr. Lawson's Gamble* (London, 1989), 198–229; Helen Thompson, „The UK and the Exchange Rate Mechanism, 1978–1980", in Brian Brivati and Harriet Jones, eds., *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945* (Leicester, 1993), 236; Universal News Services report, 11 October 1990. Valiutos kursas nebuvo toks svarbus investavimo sprendimams – kitos sąnaudos ir

Todėl CBI rėmė vyriausybės įstojimą į VKM 1990 m. pabaigoje, nors skeptiškai žiūrėjo į aukštą kursą, kurį pasirinko vyriausybė. CBI lyderiai tikėjosi atidėti Britanijos narystę, kol nuslūgs infliacija, tačiau parama narystei VKM buvo tokia visa apimanti, jog laikinas pervertinimas buvo praleistas. Tačiau infliacija ir konkurencingumas liko svarbiausi klausimai. Direktorių institutas, kuriam mažesnę įtaką turėjo transnacionalinės kapitalo įmonės, žiūrėjo skeptiškai ir pažymėjo, jog infliacijos lygis liko aukštas, net ir CBI vis labiau kritikavo aukštas palūkanų normas, kurių reikalavo pariteto palaikymas. Kritišką makroekonomikos trūkumo leiboristų siūlymą, visų nuostabai, parėmė parlamento nariai konservatoriai. Toks spaudimas kartu su namų savininkų reikalavimais privertė Majoro vyriausybę nutraukti ryšį su VKM 1992 m. rugsėjį, o po to prasidėjo laikotarpis, kai Anglijos bankas išleido apie 10 milijardų svarų sterlingų nevaisingai ginant sterlingą. Viena pamokų, kurių vyriausybė mokėsi iš patirties, kaip pranešė kancleris Normanas Lamontas, buvo ta, jog narystė VKM reikalavo didesnės Britanijos ir Vokietijos makroekonomikos konvergencijos[79].

Dėl EPS ir bendros valiutos CBI elgėsi atsargiau. Nors 70 proc. apklaustų verslininkų manė, jog EPS padėtų eksportui ir šelptų, o dalis manė, jog ji padėtų dalijimui ir rinkodarai, jiems pirmiausia rūpėjo konkurencingumas. CBI pažymėjo, jog infliacinė konvergencija buvo daug svarbesnė EPS negu EuPS, nes devalvavimas negalėjo atsverti mažesnio konkurencingumo. Todėl narystė turėtų būti negreita infliacijos konvergencijos „evoliucijos proceso kulminacija". Abejonės buvo išsakytos ir dėl griežtų konvergencijos kriterijų, ir dėl fiskalinės laisvės, nors savarankiškas ECB sulaukė bendros paramos. Kitas verslininkų rūpestis, ypač finansiniame sektoriuje, buvo atskirties nuo „dviejų lygmenų" EPS grėsmė. Beveik visi verslo lyderiai, taip pat ir CBI pabrėžė, jog ši situacija būtų blogiausia. Rinkos liberalizavimas liko svarbiausias Britanijos verslininkų prioritetas ir pramonėje, ir paslaugų sferoje, kuri teikė rinkos galimybes ir prisidėjo prie didelių užsienio tiesioginių investicijų srautų į Britaniją. Buvo tikimasi, jog EPS darys įtaką finansinėms ir pramonės įmonėms; todėl vyriausybė visaip stengėsi „likti žaidime". Todėl jei būtų pasirašyta sutartis, CBI labai rekomendavo greitai ją ratifikuoti, o po to stoti į EPS. Šios dviprasmybės atsispindėjo CBI pozicijoje, kuri palaikė alternatyvų vyriausybės

artumas klientams nulėmė tokius skaičiavimus – tačiau kartą turėjo didelę įtaką pelningumui. *FT*, 28 July 1989, 22. Interviu su Patricku Robertsonu.

79 CBI, *European Monetary Union: A Business Perspective* (London, 1989), cituota iš: *FT*, 10 November 1989, 10; House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, *The 1992 Autumn Statement*, Minutes of Evidence (Session 1992–1993, 16 November 1992), 38–40; Walsh, *Global*, 191; Reuter Business Report, 5 October 1990; Universal News Service, 5, 11 October 1990.

paralelinį („griežto ekiu") valiutos planą, tačiau nedviprasmiškai atsiskyrė nuo Majoro vyriausybės opozicijos bendrai valiutai. „Tik tada, kai bendra valiuta bus įkurta", manė CBI, „verslininkai surinks visą derlių, kurį duos ekonomikos ir pinigų sąjunga". Atsargesnis Direktorių institutas rėmė tik „griežto ekiu" siūlymą remdamasis sandorių tvarkymo kaštų pajamomis[80].

Po pinigų politikos svarbiausias rūpestis buvo EB socialinė politika, į kurią verslininkai žiūrėjo skeptiškai. Tačiau, išskyrus kolektyvines derybas ir socialinę gerovę, socialinė politika buvo suprantama kaip sąlyginai nesvarbi sritis. Rezultatas ir vėl buvo dviprasmiškas: vieši CBI pareiškimai buvo kritiški, tačiau konfederacija nenoriai laikėsi UNICE pozicijos, remiant nuosaikią reformą – pozicijos, kuri akivaizdžiai nustebino Majoro vyriausybę. Profsąjungų kongresas į Vokietijos siūlymus žiūrėjo įtariai ir verčiau palaikė stipresnę politinę ECB kontrolę bei didesnę fiskalinę laisvę, tačiau rėmė ratifikaciją pagal socialinės politikos punktus. Leiboristų partija labai palaikė socialinę sutartį. CBI nuolat kvietė stipriau palaikyti Europos Teisingumo Teismą, – ši pozicija buvo priimtina ir vyriausybei.

Apskritai Britanijos verslininkai rėmė Majoro vyriausybės atsargaus judėjimo pirmyn į pinigų bendradarbiavimą politiką ir vengė bet kokios atskirties. Štai kaip pareiškė CBI generalinis direktorius kitą dieną po Mastrichto susitikimo: „Premjeras pasiekė kaip tik tai, ko reikia verslui: susitarimą dėl ekonominės ir pinigų sąjungos, kuri atvėrė JK kelią dalyvauti bendroje Europos valiutoje; žingsniai, užtikrinantys tolygesnį Bendrijos įstatymų leidybos palaikymą, ir jokios Bendrijos galių (pvz., socialinės politikos) plėtros, kurios galėtų trukdyti tarptautiniam konkurencingumui"[81].

Vidaus sprendimas: „svarbiausia – britų darbo vietos, britų pardavimai ir Britanijos ateitis"

9-ojo dešimtmečio antroje pusėje didėjant vidiniam spaudimui iškilo būtinybė dalyvauti VKM. Vis labiau izoliuojama Thatcher priešinosi, tačiau 1990 m. pagaliau pasidavė. Britai ir toliau skeptiškai žiūrėjo į EPS, nors ir

[80] *FT*, 6 July 1990, 11, and 5 November 1990, 1, 22; taip pat 5 March 1991, 9; 23 June 1990, iii; 20 May 1993, 19; Verdun, „European", 19; *Economist*, 19 May 1990, 97; Alexander Italiener, „Mastering Maastricht: EMU Issues and How They Were Settled", in Klaus Gretschmann, ed., *Economic and Monetary Union: Implications for National Policy-Makers* (Maastricht, 1993), 68–70; Universal News Service Report, 22 July 1992, 14 June 1990; *FT*, 6 July 1990, 7 November 1990, 11, and 5 November 1991, 11; Sarah Hogg and J. Hill, *Too Close to Call* (London, 1995), 153ff. Socialinė sutartis susilaukė stiprios viešosios nuomonės paramos net tarp konservatorių rinkėjų.

[81] Universal News Service Report, 11 December 1991.

Thatcher, ir Majoro vyriausybės buvo atsargios ir vengė bet kokių rezultatų, kurie sukeltų ilgalaikę atskirtį. Viskam, kas susiję su politine sąjunga, Britanija ryžtingai priešinosi – ir platesnėms Europos Parlamento galioms, ir viršnacionalinei užsienio, gynybos ir vidaus politikai, ir išplėstai socialinei politikai, ir KDB plėtrai. Vienintelė išimtis buvo didesnė parama Europos Teismui. Mes matėme, jog ir geopolitinė, ir ekonominė teorijos siūlo aiškinti šią iš esmės neigiamą poziciją dėl Mastrichto derybų. Ką dar atskleidžia sprendimų priėmimo istoriniai duomenys apie sąlyginę ekonominių interesų ir geopolitikos įtaką?

Mes galime atmesti šio laikotarpio pagrindinio geopolitinio įvykio – Vokietijos suvienijimo – įtaką. Britanijos politika per šį laikotarpį nepasikeitė nei į ekonominės integracijos, nei į užsienio ir gynybos politikos integracijos pusę; nėra sąsajos, jungiančios pinigų integraciją ir saugumo reikalus. Britanijos požiūrį į Europos gynybos ir užsienio politikos bendradarbiavimą labiausiai paaiškina objektyvūs geopolitiniai veiksniai. Ne tik sąlyginis jos vienašališkos politinės ir karinės politikos autoritetas ir gyvybingumas – ir ne tik nuolatinė vieta JT Saugumo Taryboje, labai gerbiami diplomatai, nepriklausomos karinės pajėgos ir atominiai ginklai – bet ir geopolitinės bei (specifinių klausimų) ekonominės teorijos numato, jog Britanija, kaip ir Prancūzija, turėjo skeptiškai žiūrėti į viršnacionalinių institucijų šioje sferoje vaidmenį. Kaip tik šį skeptiškumą mes ir aptarsime.

Dėl sprendimo stoti į VKM ir priešintis EPS sunkiau išsiaiškinti sąlyginę antifederalistinės ideologijos ir ekonominių interesų svarbą. Atsižvelgus į viską, požymiai labiau remia ekonominius motyvus, tačiau tai anaiptol nevienareikšmis sprendimas.

Šiuo požiūriu įrodymai dėl VKM yra aiškiausi. Čia vidaus nesutarimų ir diskursų prigimtis aiškiai atskleidžia ekonominius interesus, palaikančius dalyvavimą, nukreiptą prieš nuolatinę, tačiau galų gale bergždžią ideologinę Thatcher opoziciją. 1989–1990 m. klausimas dėl VKM narystės iškilo vėl kaip 1981 ir 1985 m.[82] Kaip ir anksčiau, pirmieji vidaus reikalų pareigūnų ir ministrų (išskyrus Geoffrey'į Howe) dalyvavimo vidaus pateisinimai buvo ekonominiai, o ne geopolitiniai. Tokie veikėjai kaip Howe, Lawsonas ir Thatcher VKM sprendimų priėmimų aprašymuose pažymėjo stiprią verslo įtaką; dauguma minėjo atskirties nuo EPS išlaidų vengimą. Howe pasirodė esąs vienintelis politinis lyderis ideologiškai įsipareigojusioje Europai vyriausybėje. Žinoma, priešiška buvo ir labai ideologiškai motyvuota asmeninė Thatcher opozicija. Thatcher galėjo penkeriems metams atidėti stojimą į VKM ir siekti aiškaus vyriausybės ir interesų grupių sutarimo formavimo. Kadangi

[82] Žr.: ketvirtą skyrių.

partijos ir verslo opozicijos nebuvo, kaip Thatcher retrospektyviai pareiškė, ji būtų ėmusi dar *atviriau* reikšti antieuropietišką nusistatymą, kaip ji padarė nustojusi dirbti[83].

9-ojo dešimtmečio antrojoje pusėje Thatcher galimybė reikšti savo asmeninę nuomonę sumenko; vienašališka Britanijos politika pasuko nuolat Lawsono ir Howe rekomenduojama kryptimi. 1986–1988 m. Lawsonas slapčia „nutamsino" Vokietijos markės kursą nuo 1 svaro sterlingų 3 Vokietijos markėms per metus, sumažino palūkanų normas ir tiesiogiai įsikišo vengiant vertės padidėjimo. Prieš Madrido viršūnių susitikimą 1989 m. liepą Lawsonas ir Howe grasino atsistatydinti, jei jų reikalavimai, kuriuos tyliai rėmė vyriausybės ir Parlamento dauguma, nebus išgirsti. Thatcher paskelbė savo pasiryžimą įstoti į VKM, kai kris infliacijos lygis, kapitalo rinka bus liberalizuota ir bus suformuota bendroji rinka. 1990 m. spalį, nors Lawsono ir Howe jau nebuvo, Thatcher įstojo į VKM, Thatcher ir Majoras (tuo metu jos kancleris) jau iš anksto galvojo apie 1992 m. rinkimus ir siekė nuslopinti opoziciją partijoje bei sumažinti infliaciją be didesnių palūkanų normų ar išlaidų apkarpymo. Kai kurie Britanijos pareigūnai pasiūlė taktinius įstojimo argumentus. Užsienio sekretorius Hurdas kartu su Howe ir Lawsonu buvo susirūpinę, kad Britanijos opozicija EPS būtų pakirsta nedalyvaujant VKM, šį požiūrį rėmė Leonas Brittanas ir Thatcher patikėtinis Danijos premjeras Ruudas Lubbersas. Jie nutarė, jog geriausia dar neišmėginta galimybė buvo viešas įsipareigojimas VKM. Šis sprendimas buvo priimtas nepaisant nepalankių ekonominių sąlygų: infliacija kilo, sterlingas silpo, o recesija atrodė neišvengiama[84].

Sterlingo santykis su vokiečių marke buvo 1:2,95, kursas skirtas infliacijai slopinti, tačiau nuosaikiai kainuojantis pramonei. Įtaką augimui sunkino vienašališkas Britanijos nuosmukis ir pinigų perteklius, kilęs dėl Vokietijos suvienijimo. JK vyriausybė prieš įstodama nekonsultavo kitų VKM narių ir ignoravo Bundesbanko įspėjimus dėl politikos neparemtumo. Artimi Thatcher patarėjai suprato, jog kursas buvo aukštas, kaip kažkada juos įspėjo Pöhlis. Tačiau apibendrindami EuPS patirtį 9-ajame dešimtmetyje, jie patarė ministrei pirmininkei, jog Britanija galės lengvai pakeisti paritetą ateityje – tai buvo patarimas, kurį vėliau artimiausias jos patarėjas pavadino „savo didžiausia klaida". Tačiau Britanija išsikovojo platų svyravimų diapazoną, kuriame galėjo laisvai

[83] Interviu su Finansų ministerijos kancleriu; interviu su Thatcher patarėju; Thatcher, *Path*, 473ff.

[84] Walsh, *Global*, 102–106; Keegan, *Lawson's*, 156ff; Lawson, *View*, 915, 930ff; Thatcher, *Downing*, 710; Connolly, *Rotten*, 69; *FT*, 23 October 1990, 14; *Independent*, 23 October 1990, 4; interviu su ministre pirmininke.

manevruoti. Galų gale kursas pasirodė esąs neremiamas, o pamoka, kurią išmoko Britanijos vyriausybė, buvo, kaip jau supratome, nefiksuoti valiutų kurso tol, kol nebus „aukštesnio pinigų konvergencijos laipsnio" su Vokietija[85].

Pereidami nuo VKM prie EPS, matome visai kitokį vaizdą. Vyriausybė aktyviai rėmė VKM, tačiau EPS prioritetai buvo skilę ir didžioji dauguma buvo opozicijoje. Dauguma VKM pareigūnų atmetė EPS, taip pat ir Lawsonas, kuriam „pereinamojo laikotarpio išlaidos ir valiutos kurso neapibrėžtumas [buvo] nežymūs, palyginti su tuo pavojumi, kuris iškilo ekonominiams, o ypač politiniams klausimams"[86]. Robertas Leigh-Pembertonas, Anglijos banko valdytojas, taip pat buvo prieš EPS; jo požiūrį nulėmė faktas, jog jis buvo Thatcher paskirtas asmuo, kurio paskyrimas, kaip pažymėjo vienas analitikas, buvo „labiau politinis negu daugumos"[87]. Verslo grupės buvo prieš narystę. O Britanija paskelbė planą, sukurtą buvusio ambasadoriaus, dabar dirbančio Sityje, dėl „evoliucinio požiūrio į pinigų sąjungą" – o būtent paralelinės valiutos sistemą laisvai keisti pagal nacionalinę valiutą ir palaipsniui pakeisti ją – nors daug kas iš Thatcher aplinkos žurnalistams teigė, kad Britanijos parama buvo paremta prielaida, jog EPS *ne*turėtų vesti į bendrą valiutą. Iš įtakingiausių torių politikų tik Howe atvirai rėmė EPS[88].

Galima teigti, kad Britanijos prioritetus, atsižvelgiant į įvairių klausimų variantus (ar jų stoką), lėmė ir geopolitiniai, ir speciniai, ypač ekonominiai motyvai, tačiau pastaruosius galima lengvai atmesti. Pirmiausia aptarkime neekonominius klausimus. Dėl užsienio ir gynybos politikos, kaip ir Europos Parlamento – klausimų be aiškių ekonominių išvadų – abi teorijos numato neigiamas pozicijas. Iš tikrųjų Britanija priešinosi KDB užsienio politikos srityje ir reikalavo apsaugos sankcionuojant vienašalį nesutikimą. Šis reikalavimas, dėl kurio pyko beveik visos vyriausybės, yra tai, ko norėtų kiekvienas iš vyriausybės su gyvybingomis vienašalėmis alternatyvomis ir stipria pozicija tokiose organizacijose kaip NATO. Tradicinė Britanijos parlamento suvereniteto gynyba ir federacinių institucijų įtarumas sutapo su konservatorių baime, jog Europos Parlamente daugumą gali sudaryti socialdemokratai.

[85] Interviu su buvusiu Thatcher patarėju; *Commons, 1992 Autumn*, 38. Taip pat interviu su Britanijos iždo pareigūnu, 1997; Walsh, *Global*, 189–191; Lawson, *No. 11*,112–113, 485–493, 1029; Connolly, *Rotten*, 138–141; Marsh, *Germany and Europe*, 158–159. Thompsonas („UK", 238, taip pat 234–238) nustato, jog „JK vyriausybė įstojo į VKM neturėdama nei aiškaus supratimo, ką reiškia VKM narystė, nei veiksmų tikslingumo, bet kaip sistemos, kuri išsivystė be jos, dalyvė".

[86] Lawson, *View*, 1060.

[87] Keegan, *Mr. Lawson's*, 153.

[88] Sir Geoffrey Howe, *Conflict of Loyalty* (London, 1994), 533–534.

Tiksliau, Britanijos vyriausybė rėmė Prancūzijos decentralizacijos siūlymą ir viršvalstybinį „trijų ramsčių“ projektą kaip priemonę iš dalies apriboti Teismo ir kitų viršvalstybinių organizacijų galias sprendžiant ekonominius klausimus; tuo pačiu metu vyriausybė priėmė tik svarbiausią Britanijos verslininkų institucinį reikalavimą, o būtent – remti stipresnį spaudimą Teismui ekonomikos srityje[89].

Britanijos daugumos ekonominių klausimų prioritetus rėmė abu motyvai. Imigracijos rezultatus, numatytus pagal dvi teorijas, sunku atskirti. Britanija, beveik netrukdomai kontroliuojanti savo sienas (jos turi tik 24 legalias įvažiavimo vietas), nesusidūrė su sunkumais reguliuojant žmonių judėjimą, kaip kitos valstybės, todėl nemanė, jog sutartyje būtina minėti imigraciją. Ši sritis buvo taip pat svarbi ir ideologiškai. Socialinės politikos srityje Britanijos vyriausybė grasino vetuoti bet kokią sutartį, įpareigojančią Britaniją laikytis bendros socialinės politikos, kaip galima buvo tikėtis, dėl Britanijos, kaip vidutiniškai neturtingos EB narės, ekonominio statuso ir konservatorių vyriausybės ideologijos. Kadangi dauguma socialinės politikos klausimų su tiesioginiais finansiniais įsipareigojimais nebuvo atvirai svarstyti, klausimas greitai tapo šališkas ir simbolinis, dėl kurio parlamentarai ir euroskeptikų vyriausybė užėmė kraštutinę poziciją iš vienos pusės ir Leiboristų partijos opozicija iš kitos. (Net Tony'o Blairo vyriausybė, pasirašydama socialinį skyrių, nesiekė jos išplėsti)[90]. Dėl visiems svarbios pinigų politikos Britanija skeptiškai žiūrėjo į bet kokį įsipareigojimą EPS, kurios pozicija paremta ir žemu konvergencijos lygiu, ir Britanijos antifederalizmu. Kaip jau supratome, net nuosaikieji torių ministrai atsargiai žiūrėjo į konvergencijos kriterijų; Hurdas viešai pareiškė, jog ribodama fiskalinį deficitą, Vokietija siekė sukurti „kūno kultūros klubą, kuris visiems padėtų išlikti amžinai liekniems“[91].

Tačiau vienas kritinis Britanijos pozicijos aspektas išskiria šias dvi teorijas. Britanijos rūpestis *išvengti askirties nuo* EPS – silpniausio taško derybų pozicijoje – atspindėjo tik būgštavimus dėl prekybinės atskirties potencialių ekonominių išlaidų; ji nesiekė jokio geopolitinio tikslo. Palyginti su Britanijos socialinės politikos pozicija, kur atsisakymas buvo priimtinas ir net pageidautinas dėl ekonominių priežasčių – ji apimtų Britanijos konkurencingumą. Thatcher ir Majoro vyriausybės nuolat siekė pasirinkimo priimti kiekvieną EPS pasiūlymą; tačiau sprendžiamasis jų apribojimas buvo tas, kad veto paskatintų kitus eiti pirmyn savarankiškai. Pavyzdžiui, Delors'o komite-

[89] *Economist*, 7 December 1991, 52–53.

[90] Interviu su Britanijos ambasadoriumi, 1996; Hogg and Hill, *Too Close to Call*, 257–260; *FT*, 6–12 December 1991.

[91] Newhouse, *Europe*, 92.

te Leigh-Pembertonas paskelbė opoziciją bendrai valiutai ir kitokiam planui to, kas buvo vadinama „negrįžtamu procesu", nors buvo verčiamas aptarti prancūzų ir vokiečių planų detales norint išlaikyti bet kokią įtaką. Pagaliau jis atmetė Thatcher ir Lawsono instrukcijas atsiskirti nuo Delors'o ataskaitos[92].

Vidaus nesutarimų ir diskurso sandara sustiprina ekonominių skaičiavimų dėl atskirties svarbą. Lemiamas Thatcher ir ekonominių interesų grupių skirtumas buvo ne priešinimasis EPS, kuriam pritarė abi pusės, tačiau ministrės pirmininkės atskirčiai teikiama pirmenybė, svarbesnė už dalyvavimą bet kokioje sutartyje. Ji verčiau leido vienuolikai narių vyriausybių pasirašyti atskirą EPS sutartį. Šiuo požiūriu Thatcher buvo nugalėta; vyriausybės dauguma nenorėjo spręsti bylos dėl atskirties teisme ir siekė kompromiso norėdama „likti žaidime". Buvo nerimaujama ir dėl ekonominių atskirties išlaidų, ypač britų finansų sistemai[93]. Kai kas tikėjosi, kad Majoras sušvelnins Thatcher derybų poziciją ir grąžins lankstumą Britanijos pozicijai, tačiau mažai kas pasikeitė. Artimiausi Iždo patarėjai ir nuolatinis Britanijos atstovas Briuselyje nurodė, jog Britanija negalėjo leisti būti visiškai atskirta nuo EPS dėl finansinių pasekmių Sičiui – šį požiūrį pakartotinai parėmė Majoras, nors vėliau jis kėlė klausimą dėl besitęsiančios Britanijos finansų plėtros. Nepaisant to, kad sutartis jau buvo ratifikuota net Danijoje, CBI griežtai kritikavo bet kokį atidėjimą, požiūrį, kurį pakartojo Majoras, paskelbęs, jog „svarbiausia – britų darbo vietos, britų pardavimai ir Britanijos ateitis"[94]. Toks nenoras būti pašalintam prieštarauja Majoro elgesiui socialinės politikos požiūriu, kur jis nematė jokios priežasties išlaikyti Britanijos teisę dalyvauti ir pasirinkti visiškai nestoti. Kritiškus skirtumus galime paaiškinti tik, jei ekonominiai klausimai, taip pat ekonomikos šalininkų požiūris yra lemiami[95].

Visuomenės pasidalijimas ir debatai dėl ratifikavimo patvirtina ir ideologinių, ir ekonominių motyvų svarbą, kai euroskeptiškieji oponentai pradėjo diskusijas dėl Britanijos suvereniteto. Thatcher kritikavo suvereniteto eroziją ir diskusijų dėl politinės sąjungos rezultatus pavadino „žiurkės pasiūlymų maišeliu", tuo tarpu Europos politikos patarėjai pranešė, jog veiksminga šiuolaikinė

[92] Interviu su Thatcher patarėju; interviu su dviem Delors'o komiteto nariais, 1991, 1996; Connoly, *Rotten*, 79–80; Lawson, *View*, 907–909; Ross, *Jacques*, 80–85; Thacher, *Downing*, 707–708; Howe, *Conflct*, 576–577; Walsh, *Global*, 157–158.

[93] Thatcher, *Path*, 483–484; Thatcher, Downing, 724–725; *FT*, 23 October 1990, 14; interviu su buvusiu artimiausiu premjerės patarėju.

[94] Michaelis Angusas, CBI prezidentas, cituojama iš: *FT*, 20 May 1993; interviu su Thatcher patarėju.

[95] Interviu su Britanijos ambasadoriumi 1996 m.; interviu su Thatcher patarėju 1997 m. Žiūrint į ateitį, neaišku, ar šis argumentas buvo teisingas. Nuo 1991 m. Sičio veikla labai išsiplėtė ir jo pozicija sutvirtėjo. Tačiau tuo metu aiškiai vyravo baimė.

diplomatija reikalavo „suvienyti" suverenitetą[96]. Tačiau dėl konkrečių ekonomikos klausimų vidaus pasidalijimai ir diskursas apėmė pagrindinius prekybinius klausimus. Socialinė politika apibendrino paplitusį skeptiškumą. Skirtumai tarp konservatorių, piktai oponuojančių bet kokiai socialinei politikai, ir nuosaikiai palankių leiboristų atsirado dėl prioritetų konkurencijos teikiant visuomenines prekes; geopolitinė ideologija, interesas ir požiūris į suverenitetą šio skilimo paaiškinti negali. (Jei galima vadovautis vėlesniais Blairo vyriausybės veiksmais, tai buvo valdybos opozicija į išplėstą socialinių įstatymų leidybą Europos lygmeniu – pozicija, atitinkanti Britanijos struktūrines ekonomines aplinkybes.) Majoras skelbė aiškų norą laikytis kompromiso dėl esminių geopolitinių klausimų, tokių kaip užsienio politika, Europos Parlamentas ir net gynyba, nors pats grasino vetuoti susitarimą labiau dėl ekonomikos dalykų, taip pat darbo teisės, imigracijos politikos, socialinės politikos ir EPS[97].

Ekonominiai interesai, atrodo, turėjo nemažą įtaką tik diskutuojant dėl EPS. Žinoma, Thatcher skelbė, jog tie, kurie manė, kad valstybės pripažins EPS apribojimus, buvo iš „pakvaišusių gegučių šalies"; neabejotina, jog ji siekė numanomo suvereniteto praradimo. (Kartais Thatcher ir kai kurie jos artimiausi bendradarbiai pripažino, jog ji buvo prieš VKM ir EPS narystę, nes taip pat norėjo suteikti vykdomąją kontrolę sprendžiant ar naudoti atsargas ginant paritetą, ar kelti palūkanų normas.) Net Ridley'is su savo pikta priešiška retorika dėl kylančios Vokietijos galios atmetė pinigų integraciją pirmiausia dėl ekonominių priežasčių: Britanija negalėjo pasiekti Vokietijos našumo tempų, vadinasi, valiutos kurso stabilumas pareikalautų apkarpyti atlyginimus. Britai, kaip ir prancūzai ar italai, buvo tikri, kad EuPS veikė asimetriškai. Majoras, atrodo, priešinosi staigiai įsipareigoti bendrai valiutai ir bet kokiam „negrįžtamam" planui norint pasiekti jį todėl, kad Britanijos ekonomika nepakankamai suartėjo su tais savo kaimynais, o ne dėl aistringos parlamento opozicijos – taip ar panašiai jis pasakė Mitterrand'ui derybų pabaigoje[98].

Taigi požymiai pagal Britanijos prioritetų dėl Mastrichto sutarties šaltinius leidžia mums atmesti Vokietijos suvienijimą kaip svarbų veiksnį ir apriboti kitų objektyvių geopolitinių aspektų įtaką Britanijos užsienio ir gynybos

[96] Sharp, *Thatcher's*, 178, taip pat 179–182.

[97] *Economist*, 7 December 1991, 52. Majoras taip pat nenuolaidžiavo dėl simbolinio klausimo apibrėžiant „federalizmo" terminą.

[98] Sharp, *Thatcher's*, 178; interviu su Thatcher patarėju. Taip pat: Sharp, *Thatcher's* 174; Walsh, *Global*, 154; Attali *Verbatim*, 3:691–2; *FT*, 28 July 1984, 22; interviu su Britanijos ambasadoriumi; *EuroWatch*, 31 May 1993, 5.5. Vyriausybės argumentai dėl stojimo į VKM buvo arba ekonominiai, arba diplomatiniai, pastarieji nukreipti daryti įtaką būsimiems ekonominiams sprendimams.

politikai[99]. Tačiau dar sunkiau nustatyti sąlyginę geopolitinės ideologijos ir ekonominių interesų svarbą. Daugiausia ką galima pasakyti, tai daryti išvadą, jog ekonominiai veiksniai atrodo šiek tiek svarbesni, ypač ilgesnį laikotarpį, dėl to, koks buvo svarbiausias to laikotarpio klausimas: pinigų politikos integracija. Aiški Thatcher ideologinė opozicija bet kokiam dalyvavimui EuPS ir EPS galėjo atidėti Britanijos bendradarbiavimą, tačiau negalėjo jo visiškai sustabdyti. Mes taip pat matome didesnę ekonominių motyvų įtaką sprendžiant Europos Teismo stiprinimo klausimą ir, ko gero, dar stipresnę Britanijos opoziciją dėl socialinės ir imigracijos politikos nuolaidų negu dėl Europos Parlamento ar Europos centrinio banko galių.

Aiškinant nacionalinių prioritetų susidarymą

Kiekvienoje iš trijų svarbiausių EB narių įrodymų persvara rodo, jog nustatant nacionalinius Mastrichto derybų prioritetus, ekonominiai interesai buvo beveik tokie pat svarbūs kaip ir geopolitiniai klausimai. Dauguma požymių liudija, jog ekonominiai klausimai buvo gerokai svarbesni. Nors iš požymių negalima daryti galutinių išvadų, ypač atmesti objektyvius geopolitinius veiksnius motyvuojant ėjimą į EPS, tiksliau ir patikimiau nustatyti sąlyginius ekonominius interesus bei europinės ideologijos svertus kiekvienoje šalyje bus galima priėjus prie pirminių šaltinių. Kiekvienos šalies prioritetų ir verslo grupių taktikos bei nacionalinių vykdytojų svarstymų tyrimas lieka nebaigtas.

Prieinami įrodymai stipriai prieštarauja turbūt plačiausiai paplitusiai hipotezei dėl nacionalinių Mastrichto sutarties motyvų, o būtent tai, jog nacionalinius prioritetus padiktavo poreikis į Europą įtraukti suvienytą Vokietiją. Visose trijose valstybėse laiko suderinimas, nacionalinė derybų taktika ir vidaus diskursas bei nesutarimai nesutampa su visur plintančiu požiūriu dėl geopolitinio suvienijimo poveikio. Svarbiausia, jog Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos prioritetai nesikeitė nuo 1988 m.; jų nepakeitė nei Berlyno sienos griūtis 1989 m. lapkritį, nei Vokietijos suvienijimo pabaiga 1990 m. rugpjūtį. Objektyvūs geopolitiniai veiksniai paaiškina gal tik užsienio ir gynybos politiką: Britanija ir Prancūzija, palaikančios gyvybingą vienašalę politiką, branduolinę ginkluotę ir atstovavimą JT, prieštaravo bendrų viršnacionalinių institucijų politikai.

[99] Politikos pokyčių sinchronizaciją, regis, remia abi teorijos. Didysis pokytis 1982–1985 m. yra ekonomikos veikėjų ir vyriausybės pareigūnų paramos dėl dalyvavimo VKM padidėjimas. Šį pokytį tikrai galima laikyti konkurencingesnių valiutos kursų, kuriuos tuo metu nustatė verslo grupės, rezultatu. Tačiau mes taip pat matome atviros parlamento opozicijos EPS padidėjimą Konservatorių partijoje, kai Thatcher rėmėjai perėmė kontrolę, nors šis kursas nepakeitė pagrindinio skeptiško britų požiūrio į sistemą.

Dar sunkiau nustatyti sąlyginius geopolitinės ideologijos ir ekonominių interesų svertus, – t. y. varijuojant įsipareigojimus Europos federalizmui ir varijuojant prekybinius bei makroprekybinius prioritetus stiprių ir silpnų valiutų šalyse ekonominės tarpusavio priklausomybės akivaizdoje. Žinoma, kiekvienos šalies požymių mastas remia ekonominį paaiškinimą. Vokietijos parama pinigų integracijai su „ekonominėmis" sąlygomis atspindėjo tradicinį vidaus kompromisą tarp ekonomikos interesų: verslininkų, kanclerio ir Bundesbanko. Vokietija siekė naudos iš EuPS, norėjo sušvelninti Vokietijos markės vertės didėjimą ir atlaisvinti vidaus makroekonomikos apribojimus dolerio nuvertėjimo ir Vokietijos suvienijimo fiskalinės naštos akivaizdoje. Tokią politiką nuolat rėmė verslininkai, darbininkai, didieji bankai, didžiausia opozicinė partija ir, regis, net ūkininkai. Prancūzija taip pat palaikė Vokietijos pinigų politikos kontrolės atėmimą iš Bundesbanko norėdama atpalaiduoti vietos makroekonomikos apribojimus ir sumažinti rizikos premiją; ėjimas į EPS buvo kapitalo liberalizavimo ir, kaip Prancūzijos lyderiai užsiminė, tolesnio dalyvavimo EuPS *quid pro quo*. Didėjantys kapitalo judėjimai ir infliacijos konvergencija padarė tokį tikslą prieinamą Prancūzijai (kaip ir Vokietijai) tokiu būdu, kokio nebuvo prieš dešimtmetį. Ir Vokietijos, ir Prancūzijos verslininkai bei finansininkai stipriai palaikė EPS. Nuolatinis Prancūzijos reikalavimas mažesnio ECB autonomiškumo, laisvesnių konvergencijos kriterijų ir didesnės valiutų politikos liudijo, jog Prancūzijos politika nebuvo ideologinės konvergencijos su Vokietijos stiliaus makroekonomine politika rezultatas. Britanijoje, kur 1990 m. infliacija pakilo iki 10 proc., ekonomikos interesų grupės ir ekonomikos pareigūnai nerėmė EPS, nes baiminosi, jog fiksuoti valiutos kursai gali greitai tapti nekonkurencingi, tačiau vis dėlto pagrindinis tikslas buvo išvengti visiškos atskirties, kuri neigiamai paveiktų pramonę ir finansus[100].

Įrodymai aiškiai rodo, jog šie ekonominiai sumetimai primetė griežtus apribojimus, tačiau vien jų galėjo nepakakti nustatant nacionalinių prioritetų pavyzdį – o konkrečiai, entuziastingam prancūzų ir vokiečių pritarimui EPS priešinosi Britanija. Net Vokietijoje ir Prancūzijoje EPS buvo vertinama prieštaringai, o ekonominės grupės, nors ir aiškiai nusistačiusios teigiamai, ją rėmė, tačiau nelabai entuziastingai. Mastrichto referendumo debatai Prancūzijoje ir tebesitęsianti prieštara Vokietijoje ir toliau liudijo, jog vienašalės al-

[100] Apskritai teigiama Italijos reikšmė yra nenormalus reiškinys. Maža to, jis kelia nerimą, jog vieši Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybių vertinimai, regis, remiasi šiek tiek skirtingomis prielaidomis dėl galimų ekonominių EPS pasekmių. Nors abi palaikė Bundesbanko politikos atpalaidavimą, daugiau narių ir politinę ECB kontrolę, Prancūzijos politikų retorika leido manyti, jog EPS sėkmingiau siekė šio tikslo, negu tai darė jų Vokietijos kolegos. Tai rodo galimą ekonominių idėjų įsikišimo vaidmenį. Norint ištirti šias aplinkybes, būtini išsamesni tyrimai.

ternatyvos ar tebesitęsiantis bendradarbiavimas EPS liko gyvybiškai svarbūs abiejų šalių pasirinkimai.

Todėl neturėtume atmesti galimybės, jog nors Europos federacinės idėjos ir buvo antraeilės, bet reikšmingos formuojant nacionalines pozicijas Mastrichto derybose. Suvokiamas nacionalinių prioritetų paaiškinimas pabrėžtų būdus, kuriais ambicingi lyderiai siektų savo asmeninių federalistinių ar nacionalinių integracijos tikslų ar rinkėjams norėtų pasirodyti kaip šių idėjų skleidėjai visuomenėje ir parlamentarams. Tokių idėjų paplitimas daug kur sutampa su nacionalinėmis pozicijomis – prancūzų ir vokiečių parama, remiama Beniliukso ir Italijos, bei Britanijos opozicija, remiama Danijos ir Graikijos. Mitterrand'as Prancūzijoje ir Kohlis su Genscheriu Vokietijoje siekė pasirodyti kaip europinio masto valstybininkai, tuo tarpu sėkmingi Britanijos premjerai iš dalies pasižymėjo stipriu asmeniniu ar parlamentiniu euroskepticizmu.

Nepamirškime aiškinimo, pagrįsto geopolitine ideologija, apribojimų. Jis nedaug ką pasako apie gerą laiko pasirinkimą žengiant į EPS (1987–1988), tokio pasirinkimo priežastis, vidaus nesutarimus dėl sprendimo ar ilgalaikį tarptautinį konfliktą tarp „ekonomistų" ir „monetaristų" dėl ECB struktūros ir sąlyginumo. Taip pat paramos labiau federacinėms šalims negalima priskirti silpnoms politinės sąjungos nuostatoms, kurios sudarė sąlygas kriticizmui plačiai plisti Vokietijoje. Beveik visuotinis Britanijos pozicijos negatyvumas iš pirmo žvilgsnio atrodo remiantis ideologinę interpretaciją, tačiau tokia priežastis negali paaiškinti lemtingo Britanijos pozicijos silpnumo, konkrečiai, jog Britanija buvo nuolat verčiama daryti nuolaidas, kad nebūtų atskirta. Galų gale geopolitinė ideologija negali būti įvairių pozicijų dėl kitų ekonominių klausimų priežastis: Prancūzijos parama ir anglų bei vokiečių opozicija pramonės politikai, prancūzų ir vokiečių parama bei Britanijos opozicija stiprinant bendradarbiavimą socialinėje ir aplinkosaugos srityse, nuolatinė Britanijos parama paslaugų rinkos liberalizavimui ir įvairios nacionalinės pozicijos esamose derybose dėl žemės ūkio reformų.

Vis dėlto Europos ideologija, regis, padeda paaiškinti mažiausiai du prioritetų aspektus. Pirma, kaip numato ir ekonominis, ir geopolitinis aiškinimai, ideologija gali turėti ypatingą reikšmę toms sritims, kurioms nereikia skubių ekonominių išvadų, tokioms kaip bendras Europos Parlamento sprendimas ir bendradarbiavimas užsienio bei gynybos politikoje – nors pastaruoju atveju objektyvūs geopolitiniai veiksniai siūlo atitinkamą paaiškinimą. Britanija ir Prancūzija siekė stiprinti Tarybą, Vokietija rėmė Parlamentą. Britai buvo labiausiai vienašališki dėl užsienio politikos, prancūzai mažiau, o vokiečiai mažiausiai; tai atspindėjo jų atitinkamų vienašalių politikų gyvybingumą. Antra, Europos federalistai ir jų kolegos nacionalistai turėjo būti atsakingi už bendras nacionalines tendencijas už ar prieš integraciją, kuri suformavo žymius pirmaujančius ir atsiliekančius. Britanijoje Thatcher opozicija, turbūt ideologinė

iš prigimties, atidėliojo Britanijos narystę ir prisitaikymą prie EuPS penkerius metus. Vokietijoje Kohlis ir Genscheris entuziastingai pasisakė už pinigų integraciją po 1988 m., nepaisydami didelės ekonominės rizikos ir kol nebuvo visiškai išaiškėjusi tokio entuziazmo makroekonominė nauda. Jei ekonominiams EPS argumentams nebūtų entuziastingai pritarusios Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės bei visuomenė, jie nebūtų triumfavę.

DERANTIS DĖL MASTRICHTO SUTARTIES

Mes matėme, jog 9-ojo dešimtmečio pabaigoje, kai Prancūzijos ir Vokietijos makroekonomika bei politika suartėjo, sutarties lygis tarp dviejų šalių dėl siekiamos EPS augo; to negalima pasakyti apie Britaniją. Vis dėlto ryškūs skirtumai net tarp Prancūzijos ir Vokietijos išliko. Kaip ir „žalčio", ir EuPS derybų atvejais, Prancūzija siekė laisvesnės, labiau „politizuotos" pinigų integracijos, o Vokietija – griežtesnės, labiau „autonominės" pinigų integracijos (nors ne tokios griežtos, kokia patiko Bundesbankui). Britanija vengė bet kokio pinigų politikos bendradarbiavimo, tačiau nenorėjo ir būti atskirta. Kaip tradiciškai jau buvo priimta, Vokietija palaikė tvirtus žingsnius į politinę sąjungą, taip pat buvo už bendradarbiavimą vidaus reikaluose, užsienio politikoje ir gynyboje, taip pat buvo už stipresnes Parlamento galias; Prancūzija siekė nuosaikiau žengti į politinę sąjungą, ypatingą dėmesį skyrė bendrai gynybai, socialinei politikai ir stipresnei Europos Tarybai; tuo tarpu Britanija nepalaikė jokio didesnio ėjimo politinės sąjungos link, nors ir ieškojo kompromiso užsienio politikoje bei naujų Europos Teismo galių.

Derybų rezultatai buvo stipri EPS, labiausiai besiremianti Vokietijos sąlygomis, silpni politinės sąjungos nuostatai, EB veiksmų plėtra įtraukiant politiką ir imigracijos klausimus, nuosaiki socialinė politika, kurioje Britanija nutarė nedalyvauti, ir naujos bendrų sprendimų jėgos, kurios nuliūdino Europos Parlamento rėmėjus. Kaip paaiškinti šiuos rezultatus? Tarpvyriausybinių derybų teorija numato, kad rezultatai atspindės sąlyginį nacionalinių prioritetų kiekvienoje srityje intensyvumą su entrepreneriškomis funkcijomis (politikos inicijavimas, tarpininkavimas, socialinė mobilizacija), atliekamomis labiausiai suinteresuotų vyriausybių ir tų, kurie intensyviai siekė susitarimo ir darė didžiausias nuolaidas. Viršvalstybinė derybų teorija numato, jog rezultatai atspindės vyriausybių nepajėgumą veiksmingai derėtis ir viršnacionalinių pareigūnų, kaip politikos iniciatorių, tarpvalstybinių tarpininkų ir socialinės paramos mobilizuotojų, įtaką Komisijoje, Parlamente bei Teisme.

Mes pamatysime, jog po SEA, kuriame viršnacionaliniai pareigūnai suvaidino tokį didžiulį vaidmenį, koks tik galimas, Mastrichtas svarbus tuo, kad buvo



Europos lyderiai pinigų integracijos jūroje.

grįžta prie tarpvyriausybinių derybų stiliaus, tradiciškai būdingo EB deryboms. Derybas inicijavo, tarpininkavo ir mobilizavo vyriausybės, ir derybos buvo veiksmingos. Komisijos, kuriai vadovavo Jacques Delors'as, pareigūnų kišimasis buvo apskritai labai didelis, o kai kuriais atvejais pernelyg produktyvus. Paskirstymo rezultatai nuolat atspindėjo santykines sutarties galimybių išlaidas, ypač santykinį Vokietijos pinigų *status quo* patenkinimą, kuris sustiprino vyraujančias Vokietijos vyriausybės pozicijos derybose. Vokietija, paaukojusi pinigų autonomiją, galėjo drąsiai diktuoti Europos pinigų politikos formą ir funkcijas.

Pinigų integracija: vokiškoji Europa

Svarbiausias derybų klausimas buvo tas, ar Vokietija turėtų taikyti aukštesnį infliacijos lygį, ar kitos šalys turėtų taikytis prie defliacijos. Formaliai ir normatyviškai sistema liko lanksti[101]. Niekas nenumanė, jog Prancūzijos,

[101] David and Peter Marsh, „Lessons of Europe's Currency Turmoil", *FT*, 30 April 1993, 3; interviu su Prancūzijos ministru.

Italijos ir Britanijos vyriausybės privalėjo atsisakyti keisti paritetą atsakant į pakartotinius Bundesbanko ir kitus siūlymus, tačiau praktiškai nacionalines politikas suartino griežtesnė pozicija.

Vokietijos suvienijimas pakeitė ekonomikos pagrindus. Jos reikalavimų bumas reiškė, kad Vokietijos pritaikymai turėjo atsirasti arba revalvuojant valiutą, arba padidėjus infliacijai. Pirmąjį stabdė Vokietijos būgštavimai dėl prarasto konkurencingumo ir anglų, prancūzų bei italų baimė prarasti patikimumą; antrąjį – Bundestago opozicija. Rezultatas buvo toks: pritaikymas buvo priimtinas tik per fiksuoto kurso bankrotą ar palaikant aukštas palūkanų normas ir mažą infliaciją kaimyninėse Vokietijos šalyse. Šis pasirinkimas sistemoje sukėlė didelę įtampą[102].

Darbotvarkės nustatymas ir Delors'o komitetas: „Pöhlis (...) negalėjo sustabdyti proceso"

Svarstymas dėl EPS prasidėjo beveik tuoj pat po valiutos spaudimo, jį sukėlė dolerio nuvertėjimas, kuris sąlygojo labai ginčytiną EuPS pergrupavimą 1987 m. sausį. Prancūzija reikalavo Vokietijos refliacijos, Bundesbankas atsakė pergrupavimu. (Palyginę Prancūzijos ir Vokietijos ekonomikos pagrindus, matome, jog Vokietijos politika buvo pernelyg griežta.) Prancūzijos vyriausybė, kaip jau supratome, ieškojo būdų sutelkti tarptautinį spaudimą Vokietijai. Edouardas Balladur'as, golistų premjero Jacqueso Chirac'o finansų ministras, kvietė intensyvinti makroekonominės priežiūros sistemą siekiant „tinkamiau paskirstyti pritaikymo pastangas". Į jo reikalavimą greitai atsiliepė Delors'as, kuris 1987 m. kovą kvietė į „simetriškesnę sistemą". Tą patį mėnesį Genscheris kvietė stiprinti institucinį pinigų bendradarbiavimą. Prasidėjo neoficialios diskusijos[103].

Tačiau Bundesbankas sugebėjo sugadinti Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybių pastangas įkurti institucinę struktūrą, kurios politika būtų simetriškesnė. Prancūzijos iniciatyvos G-7 nieko nedavė. Vadinamoji Bazelio–Niborgo sutartis, kuri rodė stiprią Bundestago įtaką Centrinio banko valdytojų komitetui, leido vidaus marginalinius įsikišimus, tačiau nesukūrė jokių naujų įpareigojančių prievolių pridedamosioms šalims. 1987 m. lapkritį Prancūzija ir Vokietija sutiko kurti prancūzų ir vokiečių ekonominę tarybą, kuri leido finansų ministrams ir centrinių bankų prezidentams įgyvendinti nustatytus politikos uždavinius. Pakartodama Schmidto prieš dešimtmetį taikytą taktiką, Kohlio vyriausybė pašalino iš derybų Bundesbanką ir informavo jį apie

[102] Connolly, *Rotten*, 274–275; interviu su Prancūzijos ministru, 1994.

[103] *FT*, 17 June 1987; *Le Monde*, 1 April 1987; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 22–30.

sutarties turinį tik kelios dienos prieš pasirašant sutartį 1988 m. sausį. Tačiau Bundesbankas pateikė teisinę analizę, bylojančią, jog potvarkiai pažeidė Bundesbanko statutą – ne taip subtiliai grasindami nenuolaidumu[104].

Negalėdami išspręsti asimetrijos problemos, reformuodami EuPS daugiašalėmis, dvišalėmis ar regioninėmis priemonėmis, Prancūzijos politikai pateikė radikalesnius siūlymus. 1987 m. spalį Mitterrand'as, kuris jau siekė stipresnių pinigų politikos nuostatų SEA, reikalavo įsteigti Europos centrinį banką. Po to, kai Prancūzų ir vokiečių ekonomikos taryba buvo sušvelninta, greitai Prancūzijos prezidentą palaikė Balladur'as, kuris nuo 1988 m. sausio pasisakė už bendrą valiutą. Po mėnesio Balladur'o kolega iš Italijos Giuliano Amato pakartojo reikalavimą išleisdamas memorandumą. EuPS asimetrijos, kaip jie manė, „struktūriškai nepakankamai įvertino" Vokietijos markę ir padidino Vokietijos valiutos einamųjų sąskaitų perteklių. Italų memorandumas grasino kapitalo liberalizavimo procese taikyti tuo metu svarstomas atsakomybę ribojančias išlygas, taip pat įgyvendinti įvairias vidaus gynybos taisykles, jei esančios EuPS asimetrijos nebus atitaisytos[105]. Kohlio vyriausybė, rėmusi Prancūziją praėjusiais metais, atsakė teigiamai. Gencheris beveik tuoj pat kvietė greitai žengti į pinigų sąjungą ir priminė, jog prireiks paaukoti dalį vidaus stabilumo, bei pasisakė už „išminčių" komisiją, kuri toliau tirtų pinigų integraciją. Kohlis, greitai kalbėdmas prieš Europos Parlamentą, parėmė siūlymą. Finansų ministro Stoltenbergo kovo mėnesio memorandumas nebuvo toks entuziastingas, tačiau jis neliko abejingas.

Komisija, kaip ir privačios grupės, buvo taip pat aktyvi. Svarbiausias Delors'o prioritetas 1984 m. buvo didesnė ir simetriškesnė pinigų integracija. Kai Britanija ir Vokietija sustabdė Prancūzijos pastangas didinti pinigų politikos bendradarbiavimą, Delors'as pagaliau ėmė liberalizuoti vidaus rinką, o apie pinigų politiką tik užsiminė. 1987 m. gruodį Komisijos ataskaitoje EPS buvo susieta su kapitalo liberalizavimu ir neoficialiai ištyrė vyriausybes dėl galimybės formuoti ekspertų komitetą. Tačiau Delors'as, abejodamas dėl galimo tarpvyriausybinio susitarimo, laukė iki 1988 m. kovo, kai po Prancūzijos ir Italijos iniciatyvų bei Vokietijos atsako ekonomistas Tommaso Padoa-Schioppa pagaliau įtikino jį viešai skelbti stojimą į EPS. 1988 m. pradžioje Delors'as dar kartą pasakė kalbą Komisijoje, kurioje pabrėžė, jog „nereikia kalbėti apie EPS dvejus metus" dėl jo klaidingo skeptiško požiūrio į Vokietijos įsipareigojimą. Daug privačių ir pusiau viešų grupių taip pat pasisakė už pinigų sąjungą. Labiausiai iš jų buvo pasitikima Europos pinigų sąjungos

[104] Ellen Kennedy, *The Bundesbank: Germany's Central Bank in the International Monetary System* (London, 1991), 93ff.

[105] Gros and Thygesen, *European*, 311–313.

asociacija, sudaryta daugiausia iš bankininkų ir verslininkų, kurią 1986 m. pabaigoje įkūrė Giscard'as ir Schmidtas. 1988 m. balandį grupė išleido detalų parengtinį pinigų sąjungos leidinį ir 1988–1990 m. pristatė metinės apžvalgos rezultatus, kurie rodė, jog dauguma didžiojo verslo atstovų rėmė pinigų sąjungą[106].

Europos Taryboje Hanoveryje 1988 m. birželio 27–28 d., kur vyko paskutinis SEA derybų etapas dėl finansinių pietinių šalių operacijų („Paquet Delors"), dauguma vyriausybių sutiko sudaryti valiutos kontrolės panaikinimo tvarkaraštį ir apsvarstyti ateities žingsnius į EPS. Thatcher, visiškai tikra tuo, kas vyksta, tokius terminus kaip „centrinis bankas" ir „bendra valiuta" pašalino iš pranešimo, tačiau jos įsitikinimas, jog ji tokiu būdu „nušalino" EPS, kaip pastebėjo Lawsonas ir leiboristų opozicija, buvo iliuzija. Jai nepavyko sustabdyti siūlymo, kuriam Mitterrand'as ir Kohlis skyrė savo dėmesį: įsteigti komitetą pinigų integracijai aptarti, kuriam vadovavo, kaip vėliau pastebėjo Lawsonas, Delors'o žmonės[107].

Kohlis ir Mitterrand'as atsargiai žiūrėjo į Delors'o komitetą. Prieš mėnesį Kohlis sutiko žengti į pinigų sąjungą tik tuomet, kai Prancūzija nustatys kapitalo judėjimo liberalizavimo datą. Svarbiausi buvo du aspektai: narystė ir mandatas. Po atsargių išankstinių diskusijų su Balladur'u, Kohliu ir Genscheriu Delors'as parėmė Genscherio siūlymą sukurti penkių nepriklausomų ekspertų, greičiausiai mokslininkų ar „išminčių", komitetą, tačiau Kohlis ir Stoltenbergas, palaikomas Thatcher, reikalavo, jog komitetas įtrauktų centrinių nacionalinių bankų valdytojus, veikiančius pagal savo kompetenciją. Kohlis pasiūlė Delorsui pirmininkauti komitetui; Delors'as ir prancūzai, priimdami tai kaip komiteto palankumą Vokietijos prioritetams, užtikrino tik trijų privačių ekspertų dalyvavimą[108]. Svarbesnis buvo komiteto mandatas,

[106] Grant, *Delors*, 118–120; Ross, *Jacques*, 80–81; Gros and Thygesen, *European*, 312–314; Ken Endo, „Political Leadership in the European Community: The Role of the Commission Presidency under Jacques Delors, 1985–1995 (diss., St. Anthony's College, Oxford, 1996), 84; 102, chap. 7; Gaddum, *Deutsche*, 312; Committee for the Monetary Union of Europe, *Programme*. Gros and Thygesen, *European*, 315, pateikia kitų privačių ir akademinių asociacijų bei grupių sąrašą.

[107] Gros and Thygesen, *European*, 316–317; Lawson, *View*, 902–904; Thatcher, *Downing*, 708, 740–741; Grant, *Delors*, 119–120; Ross, *Jacques*, 81; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 38–40.

[108] Interviu su Delors'u ir Delors'o komiteto nariu. Centrinio banko valdytojų mintis buvo skirta Thatcher, Kohliui ir Delors'ui. Tuo metu, atrodo, jog daug agresyvesni pro-EPS veikėjai, tokie kaip Delors'as, Mitterrand'as ir Genscheris, palaikė nepriklausomą grupę, tuo tarpu atsargesnė grupė kartu su Kohliu ir Thatcher palaikė centrinių bankų valdytojus. Dėl *quid pro quo* su kapitalo liberalizacija žr.: Vedrine, *Mondes*, 416–418.

kuriame buvo instrukcija pateikti konkretų EPS planą. Todėl komitetas turėjo pasiūlyti esmines reformas, o ne atskiras pastabas. Mes matėme, jog šis mandatas, kurį apgalvotai paskutinę minutę įterpė Kohlis ir Mitterrand'as, kad paspaustų Bundesbanką, beveik privertė Pöhlį pasiduoti. Pastarasis vėliau savo dalyvavimą pavadino „klaida“: „Jei būčiau skelbęs, jog boikotuoju, proceso nebūčiau sustabdęs, tačiau būčiau galėjęs jį pristabdyti. Būčiau galėjęs laisviau kritikuoti Delors'o ataskaitą“. Tačiau neaišku, ar šis pareiškimas turi realų pagrindą; jo patarėjai tuo metu būgštavo, kad jei jis nedalyvaus, tai bus pašalintas iš svarbiausių debatų dėl sistemos detalių[109].

Derybų pradžia: Kohlis ir Mitterrand'as „konfrontuoja ir izoliuoja“ Thatcher

Tarp Hanoverio viršūnių susitikimo ir tarpvyriausybinės konferencijos 1990 m. pabaigoje buvo pateikta daugybė pinigų politikos pasiūlymų alternatyvų, iš kurių buvo atrinkti keli tinkami variantai. Šis procesas vyko trimis etapais: 1989 m. birželį buvo patvirtinta Delors'o komiteto ataskaita; Strasbūro viršūnių susitikime 1989 m. gruodį buvo nuspręsta, jog 1990 m. pabaigoje įvyks tarpvyriausybinė konferencija; o derybos dėl pinigų intergracijos buvo oficialiai susietos su 1990 m. birželį vyksiančiomis diskusijomis dėl politinės sąjungos.

Delors'o komitete Pöhlio balsas buvo visuotinai pripažintas kaip lemiamas, kadangi Bundesbankas kritinėje situacijoje turėjo svarbų balsą. Susitarimas būtų priimtas tik tada, jei skeptiškumas EPS atžvilgiu ir jo asmeninė panieka Delors'ui, kurią jis parodė skaitydamas laikraščius pirmuosiuose Komiteto susitikimuose, būtų įveikti. Buvo aišku, jog jis neabejotinai atmes bet kokį siūlymą su antiinfliaciniu įsipareigojimu, gerokai silpnesniu negu Bundesbanko. Be to, Anglijos banko atstovas Leigh-Pembertonas gavo iš Thatcher ir Lawsono instrukciją priimti Pölio paramą stabdant bet kokį ėjimą link centrinio banko ar bendros valiutos. Delors'as, Italijos ir Prancūzijos centrinių bankų atstovai kartu su trimis civiliais nariais priėmė visiškai priešingą poziciją: palaikė bendrąją rinką su silpnesnėmis antiinfliacinėmis garantijomis[110].

[109] Grant, *Delors*, 121, taip pat 118–120; Ross, *Jacques*, 80–81; Attali *Verbatim*, 3:35; Gros and Thygesen, *European*, 312–314; interviu su dviem Delors'o komiteto nariais.

[110] Šiame ir kitame paragrafe aš remiuosi interviu su dviem Delors'o komiteto nariais, 1991, 1996; Steven Solomon, *The Confidence Game: How Unelected Central Bankers are Governing the Changed World Economy* (New York, 1995), 476. Pöhlis nesipriešino EPS kaip jo kolegos iš Bundesbanko, kurie paskutiniuose dviejuose susirinkimuose reikalavo jį anuliuoti kai kurias nuolaidas antrojoje perėjimo stadijoje.

Komitetas nedelsiant priėmė visus Pöhlio reikalavimus. Daugiausia nusileido prancūzai, kurie priėmė biudžeto konvergencijos kriterijus, jokio suvereniteto perdavimo ankstyvose pereinamojo laikotarpio stadijose ir buvusią centrinių bankų nepriklausomybę. Neprieštaravo jokiems Pöhlio reikalavimams, kad Eurofedas būtų labiau nepriklausomas ir savanoriškesnis už egzistuojančius nacionalinius centrinius bankus. O Pöhlis pasielgė kitaip, besipriešinant Bundesbanko griežto kurso šalininkams, patvirtino bendrą valiutą. Turbūt, kaip vėliau pats užsiminė, jis manė, jog sąlygos niekada nebus patenkintos. Galiausiai tik Leigh-Pembertonas prieštaravo, tačiau jo kontrsiūlymą dėl paralelinės valiutos po aptarimo 1989 m. sausį atmetė visi dalyviai. Pöhlis nenorėjo svarstyti nekontroliuojamos pinigų sistemos ir skeptiškai vertino visiškai neigiamą Thatcher požiūrį į pinigų integraciją. Tikėdamas, jog vienašalė opozicija kainuos dar daugiau nei pripažinimas, Leigh-Pembertonas pasirašė kartu su visais.

Delors'as palaikė veiksmą, tačiau nedarė žymesnės įtakos ir vengė ambicingų siūlymų ar politinės entreprenerystės. Vietoj to, kaip vėliau prisimena, jis paskatino profesionalų diskusijas ir leido centrinių bankų atstovams diktuoti ataskaitos „esmę". Nors komitetas ir galėjo įgyti vidutinį autoritetą turėdamas Delors'o vardą, tačiau svarbiausia yra tai, kad jis turėjo atlikti sekretoriato funkciją: jis kūrė kompromiso tekstus, tačiau, pasak vieno komiteto nario, nei siūlė, nei stabdė jokių svarbiausių galutinės ataskaitos elementų. Vienintelis ryškus jo siūlymas buvo toks pat, kokį siūlė Roy'us Jenkinsas EuPS derybose, o būtent – struktūrinio fondo didinimas, kuris sulaukė tokio pat likimo. Sudarytas trijų stadijų planas buvo labai panašus į 1969 m. Wernerio ataskaitą, nors labiau apsaugotas nuo infliacijos. Tačiau ataskaita iš pradžių buvo neaiški daugeliu esminių požiūrių: nė vienas, net Delors'as, nedrįso spausti Pöhlio ar Leigh-Pembertono priimti griežto tvarkaraščio įpareigojimus ar konkrečias pereinamojo laikotarpio stadijų specifikacijas siekiant EPS[111].

Vyriausybės vadovai ataskaitą patvirtino 1989 m. birželį Madrido Europos Taryboje. Premjeras Gonzalezas iš anksto aplankė sostines ir tarpininkavo kompromisui tarp konfliktuojančių pusių: Kohlis su Mitterrand'u artimai bendradarbiavo. Anot vieno analitiko, kuris tyrė stenogramas, Kohlis „visiškai sutiko" su Delors'u ir Mitterrand'u. Gonzalezas po savo kelionės pareiškė, jog Mitterrand'as ir Delors'as turi reikalauti, kad Delors'o ataskaita būtų pripažinta. Pirmoji fazė prasidėtų 1990 m. liepos 1 d. ir įvyktų tarpvyriausybinė konferencija. Mitterrand'o siūlymo sudaryti tikslų antrosios ir trečiosios pereinamojo laikotarpio stadijos tvarkaraštį ar dėl tarpvyriausybinės konfe-

[111] Grant, *Delors* 120–124.

rencijos beveik niekas neparėmė. Thatcher tikėjosi, jog nepatvirtinta aiški ataskaita, taip pat reikalavimas, kad „visiški atitinkami pasirengimai" turi įvykti anksčiau už tarpvyriausybinę konferenciją, sulėtintų tolesnį judėjimą. Tačiau vokiečiai ir prancūzai buvo pasirengę eiti į priekį. Genscheris ir Dumas sutiko, jog prancūzai, pirmininkaudami antroje metų pusėje, nustatytų tikslius terminus; jie susirinko į posėdį vadovaujami Elizabeth Guigou nutarti, ar britai dalyvaus su įgaliojimu teikti ataskaitą kaip tarpvyriausybinės konferencijos pagrindą, ar ne. Guigou komitetui buvo nurodyta tik apibendrinti svarbiausius klausimus, o ne mėginti spręsti klausimus, kurie liko neaiškūs po Delors'o ataskaitos. Horstas Teltschikas, artimiausias Kohlio padėjėjas tokiais klausimais, pranešė savo kolegai iš Prancūzijos Jacquesui Attali, jog Kohlis būtų pasirengęs tuo metu „konfrontuoti ir izoliuoti" Thatcher nuo EPS bei galėtų surengti tarpvyriausybinę konferenciją[112].

Prancūzijos vyriausybė, tuo metu pirmininkavusi EB, laikėsi susitarimo ir gruodį Strasbūre pasirašė sutartį, kuria vadovai viešai paskelbė tarpvyriausybinę konferenciją dėl pinigų politikos pradėti 1990 m. gruodį. Ši data, kurią vokiečiai siūlė beveik metus, buvo ankstyviausia, kokią Mitterrand'as tikėjosi pasiekti. Britanijos vyriausybė tikėjosi, jog Strasbūre vokiečiai kvies imtis „tolesnių pasirengimų", tačiau Vokietija vietoj to ėjo tolyn planuodama remti Prancūziją. Spalį vyko aukšto lygio prancūzų ir vokiečių diskusijos rengiant Strasbūro susitikimą Kohlio ir Mitterrand'o susitarimo pagrindu, kad tarpvyriausybinė konferencija prasidėtų 1990 m. ir baigtųsi 1991 m. pabaigoje, o 1992-aisiais būtų ratifikuota. Mitterrand'as ir Pöhlis spalį pasakė kalbas numatydami, jog Strasbūre bus paskirta tarpvyriausybinės konferencijos data dėl derybų su perėjimo laikotarpiu į EPS. Mitterrand'as ir Delors'as norėjo,

[112] Ludlow. „Politics", xliii–xliv; Attali *Verbatim*, 3:239, taip pat 263, 297. Taip pat Jim Cloos, Gaston Reinesch, Daniel Vignes, and Joseph Weyland, *Le Traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires* (Brussels, 1993), 38–42, 92ff; Gros and Thygesen, *European*, 323; Thatcher, *Downing*, 750–752; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 66–67; interviu su Prancūzijos ministru, 1994. Michael Garthe, „Bundesrepublik Deutschland", in Werner Weidenfeld and Wolfgang Wessels, eds., *Jahrbuch der europäischen Integration 1988/89* (Bonn, 1989), 303, pranešama, kad Kohlis tarpininkavo tarp Thatcher ir Mitterrand'o ir kvietė į konferenciją keičiant sutartį tik tuo atveju, jei tie žingsniai buvo aptarti Delors'o ataskaitoje. Kai kas kritikuoja Guigou komitetą, skirtą pasiekti šį tikslą, kaip netitinkamą, tačiau dalyviai liudija, jog tai buvo apgalvota politikų pastanga iš anksto užfiksuoti tolesnį bendradarbiavimą ir koordinuoti Prancūzijos bei Vokietijos politiką prieš iškeliant prieštaringus klausimus. Mitterrand'o asistentas Vedrine'as aiškina, tarsi Mitterrand'as būtų įtikinęs Kohlį viršūnių susitikime, ir net mini sąsają su Vokietijos suvienijimu, tačiau šios nuomonės nepatvirtina kiti šaltiniai. Tačiau ir šis atvejis aiškiai rodo, jog Kohlis rėmė tarpvyriausybinę konferenciją, tačiau rūpinosi datos psirinkimu Vokietijos visuomenės akivaizdoje. Vedrine, *Les mondes*, 419–421.

kad derybos prasidėtų per šešis mėnesius, tačiau Kohlis reikalavo, kad jos būtų atidėtos po Vokietijos rinkimų 1990 m. lapkritį – pagal jo senas pastangas sušvelninti dešiniojo sparno iššūkį elektoratui. Kohlis pabrėžė „principinius Vokietijos uždavinius“: pasak Prancūzijos pareigūnų, tai turėjo būti Finansų ministerijos ir Centrinio banko pareigūnų atlikti pasirengimai, nacionalinių ir Europos centrinių bankų nepriklausomybė, aiškus įsipareigojimas dėl kainų stabilumo, ankstesnė ekonomikos konvergencija ir kartu ėjimas į politinę sąjungą. Prancūzai prieštaravo visiems šiems siūlymams, tačiau Mitterrand'as paskelbė, jog Prancūzija pasiryžusi daryti nuolaidas mainais į Vokietijos siūlomos EPS priėmimą. Lapkritį ir gruodį centrinių bankų valdytojai susitiko Bazelyje ir parėmė Pöhlio rekomendaciją, jog valstybiniai centriniai bankai naujoje sistemoje lieka ar tampa nepriklausomi[113].

Vokietijos pasiryžimas stoti į EPS ir nustatyti tarpvyriausybinės konferencijos datą 1988 m. gruodį Strasbūre bendrai susijęs su staiga iškilusia galimybe susivienyti griuvus Berlyno sienai. Vokietijos vyriausybė buvo priversta siūlyti *quid pro quo* pašalinant Prancūzijos opoziciją prieš susivienijimą; kai kurie įtarė, jog kitoms vyriausybėms netikėtai galėjo iškilti noras uždaryti Vokietiją Europoje. Tačiau tokie pareiškimai pagrįsti niekuo kitu, o tik Mitterrand'o ir Kohlio vieša retorika bei menamu datų sutapimu. Žinoma, Vengrijos sprendimas rugsėjį leisti Rytų Vokietijai žengti į vakarus ir Berlyno sienos griūtis 1989 m. lapkričio 9 d. pakeitė Prancūzijos ir Vokietijos retoriką. Mitterrand'as ir Kohlis savo kalbose vis labiau siejo Vokietijos suvienijimą ir EPS. Mitterrand'as asmeniškai įspėjo Genscherį, kad jei Europos suvienijimas neaplenks Vokietijos suvienijimo, pastaroji turės susidurti su trigubu Prancūzijos, Britanijos ir Rusijos aljansu; Prancūzijos vyriausybė paskelbė aštrias pastabas, kad nepasisekus nustatyti EPS derybų datos, bus suprantama, jog Vokietija traukiasi tolyn nuo Europos. Jo atstovai kritikavo Vokietijos reikalavimus dėl politinės sąjungos kaip paslėptą pastangą atidėti EPS[114].

Tačiau konkrečios pozicijos, susijusios su „EPS vardan susivienijimo“ derybomis, visiškai nesikeitė. Kaip matėme, Vokietija ir Prancūzija kelis

[113] Thatcher, *Downing*, 760. Pöhlio kalba spalį buvo atsargi, tačiau jis pažymėjo, jog tarpvyriausybinė konferencija įvyks ir, nors neprognozuojamai, įspėjo, kad paskutinį sprendimą priims Taryba Strasbūro susitikime gruodžio mėnesį. Ludlow, „Politics“, xliv–xlv. Apibendrintai žr.: Grant, *Delors*, 131–150, ypač 144; Attali *Verbatim*, 3:322, 326, 367–368, tačiau žr.: 349; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 58–69; David Buchan, *Europe: The Strange Superpower* (Aldershot, 1993), 32–34.

[114] Thatcher, *Downing*, 795–796; Attali *Verbatim*, 3:343, 352–354; François Mitterrand, *De l'Allemagne, De la France* (Paris, 1996), 79–99; Baun, *Imperfect*, 40; interviu su Delors'u; Zelikow and Rice, *Germany*, 95–98, 116–117, 133–138, 145ff, 234–235.

mėnesius planavo žengti į Strasbūrą. Nors Kohlis buvo aiškiai nusiteikęs neatskirti Mitterrand'o, faktiškai nuo 1989 m. lapkričio 9 d. iki 1990 m. rugpjūčio 1 d. jis nepriėmė jokių kompromisų. Priešingai, jis ir toliau rengė išankstinius planus skirti tarpvyriausybinę konferenciją Strasbūre 1990 m. pabaigoje ir *padidino* Vokietijos reikalavimus reikalaudamas paralelinių derybų dėl politinės vienybės – ignoruodamas Delors'o įspėjimus, jog tokia sanglauda nuves į krizę. Šiuo laikotarpiu Delors'as gerokai paskubino veiksmus dėl buvusios Rytų Vokietijos narystės EB – žaibiškai priimti išvengiant galimo konflikto[115].

Taip pat nėra jokių Vokietijos kaimynų *quid pro quo* požymių. Jie „griežtai" atsisakė daryti ką nors daugiau, negu pakartoti esančią sutartį dėl Vokietijos. Mitterrand'as ir toliau siekė bendradarbiauti su Rytų Vokietija ar Rusija ir taip stabdė suvienijimą (nors būdingai palikdamas teisę veikti savo nuožiūra), Thatcher siekė naudotis kariniu bendradarbiavimu stabdydama suvienijimą (būdingai nepalikdama sau jokios atsarginės pozicijos), o kiti Europos lyderiai reiškė susirūpinimą. Amerikos ir Vokietijos lyderiai naudojosi galimybe reikalauti suvienijimo nelaukiant sutarties dėl vis labiau integruotos EB. Prancūzija nusileido Vokietijai dėl politinės vienybės tik tuo atveju, jei suvienijimas būtų *fait accompli*. Kovo viduryje Kohlis dar kartą pareikalavo simultaninio politinės vienybės greitinimo (kurį vis dar skeptiškai vertino Prancūzija).

Tik tada, kai kovo 18 d. Rytų Vokietijoje vyko rinkimai, kuriuose Kohlio koalicija pasiekė žymią pergalę, Prancūzijos vyriausybė viešai pakeitė poziciją ir perleido Vokietijai antrąsias derybas dėl Europos politinės sąjungos. Kai prancūzų ir vokiečių diskusija kovo pabaigoje baigėsi dvišale sutartimi, kuri aiškiai pasiūlė politinės sąjungos darbotvarkę, Delors'as atvirai perėjo į opoziciją. Dublino viršūnių susitikime balandžio 28 d., tuo metu, kai Europos vyriausybės susitaikė su Vokietijos suvienijimu, buvo patvirtinta antroji tarpvyriausybinė konferencija dėl politinių klausimų ir pasirengimo priimti Rytų Vokietiją į EB. Iki 1990 m. pabaigos vyriausybės pasirengė tarpvyriausybinei konferencijai. Vokietija vėlgi nepadarė jokių nuolaidų[116].

Pasirengimas tarpvyriausybinei konferencijai skatino teikti įvairius oficialius pasiūlymus. 1990 m. lapkritį Centrinio banko valdytojų komitetas

[115] Interviu su Delors'u.

[116] Teltschik, *329*, 106, 172ff, 176, 369; Attali, *Verbatim*, 3:375, 449; Baun, *Imperfect*, 40–45; Kiessler and Elbe, *Tisch*, 59ff; Smyser, *German*, 278–279. Konfidencialiame pokalbyje su Bushu Kohlis pasakė, jog jis pervedė Bundesbanką į EPS norėdamas įtraukti Vokietiją į Europą ir įsigyti Mitterrand'o pasitikėjimą, kuris, jo požiūriu, buvo daug toliaregiškesnis negu Thatcher, ir aptarė integraciją kaip dalį diplomatinės strategijos švelninant suvienijimo opoziciją.

atsiliepė į klausimą iš Romos viršūnių susitikimo ir pasiūlė Europos centrinių bankų sistemos (ESBC) statuto projektą. Centriniai bankai suteikė dideles galias ESBC ir ECB, ypač valiutos kursų politikoje, pinigų sistemos kūrimo ir išmintingos priežiūros srityje, tačiau kitus svarbius klausimus paliko spręsti tarpvyriausybinei konferencijai. Vokietija ir toliau reikalavo mažos infliacijos garantijų; 1990 m. kovą Europos Taryba savo sprendimu patvirtino konvergencijos būtinybės kriterijus – specifines makroekonomikos prielaidas, kurioms privalo pritarti visos EPS narės[117].

Delors'as, priešingai negu Prancūzijos pareigūnai, griežtus konvergencijos kriterijus matė kaip neišvengiamą ar nesėkmingą *quid pro quo*, kurio Vokietija galėjo pareikalauti iš EPS. Šiuo laikotarpiu Komisijos pagrindinis ir iš esmės bergždžias tikslas liko pakirsti Vokietijos reikalavimą sąlygiškai griežtos ir dviejų greičių Europos. Pöhlis ir kiti Vokietijos atstovai pasmerkė Delors'o siūlymus kaip kenkiančius vidaus pinigų tvarkai; net neturtingesnės šalys atmetė juos kaip per daug greitus ir nepaisančius regioninės pagalbos. Rugsėjo mėnesį finansų ministrų susitikime tik Prancūzija, Belgija, Italija ir Danija gynė Delors'ą, kuris, kaip kalbama, „paliko posėdį ištiktas šoko". Kai po dviejų mėnesių įvyko tarpvyriausybinė konferencija, finansų ministrai pradėjo kritikuoti Delors'o siūlymą. Vokietijos finansų ministras Waigelis tuoj pat grąžino ankstesnius makroekonomikos konvergencijos kriterijus. Delors'as veltui stengėsi įveikti Vokietijos konvergencijos kriterijų reikalavimą ir palygino jų apibrėžimą su viduramžių debatais apie angelų lytį[118].

Bergždžių Komisijos kišimosi pavyzdžių galime rasti ir daugiau, kaip antai, jos 1990 m. rugpjūčio mėnesio požiūris į EPS, kurį, kaip kalbama, išdėstė pats Delors'as, ir 1990 m. gruodžio mėnesio Komisijos sutarties projektas, kuriame valiuta buvo vadinama „ekiu", o bankas – „Eurofed", trumpas pereinamasis laikotarpis, Tarybos ir Parlamento dalyvavimas skiriant ECB valdybą, viršnacionalinių pareigūnų trejetuko ir Tarybos prezidento, o ne finansų ministrų atstovavimas tarptautiniuose pinigų politikos reikaluose, ekonominės politikos Eurofedo priežiūra pereinamuoju laikotarpiu, dosni finansinė parama paskolų ir dotacijų pavidalu, Komisijos pareigūnų dalyvavimas įvairių institucijų susirinkimuose, demokratinė ECB atskaitomybė Parlamentui, ypatingos aštuoniukės daugumos sprendimas, ar prielaidos žengti į EPS buvo patenkintos, ir jokio automatinio pinigų sistemos finansavimo draudimų palaikymo, viešųjų skolų garantijos (subsidijos) ir dideli biudžeto deficitai. Visos šios sąlygos buvo nepriimtinos Vokietijai ir buvo atmestos. Buvo priimti tik Komisijos siūlymai dėl Užsienio valiutų intervencijų tary-

[117] Schonfelder and Thiel, *Markt*, 63–64.
[118] Grant, *Delors*, 147, taip pat 148–151; Baun, *Imperfect*, 49–51.

bos kontrolės, patariamasis Valiutų komiteto statusas, sankcijos prieš didelius nacionalinius deficitus ir daugiašalė priežiūra[119].

Kitos vyriausybės lėtai perėjo į Vokietijos poziciją, kuri faktiškai sunkėjo, kai ėmė ryškėti susitarimo detalės. Nuo 1990 m. spalio, pasibaigus Vokietijos suvienijimui ir parlamento rinkimams, vyriausybės atitraukė dėmesį nuo Komisijos medžiagos ir pradėjo aptarinėti Danijos siūlymą nustatyti ankstesnės ekonominės konvergencijos datas. Šis planas buvo sutarčių, kurios buvo priimtos viršūnių susitikimuose Romoje 1990 m. spalį ir gruodį, pagrindas. Kohlis dabar darė spaudimą, nes buvo pasiryžęs pranešti antrosios EPS stadijos pradžios datą. Diskusijose, kaip ir oficialiose išvadose bei spaudos brifinguose, tapo aišku, jog vienuoliktukas buvo pasirengęs žengti į pinigų sąjungą be Britanijos. Su šiuo grasinimu vyriausybės narės pasiekė kompromisą, nustatė 1994 m. sausio 1 d. kaip antrosios stadijos pradžią ir sutiko, jog bendra valiuta būtų vienas svarbiausių trečiosios stadijos klausimų ir kad vyktų gretutinės derybos dėl politinės vienybės. 1994-ieji buvo ankstesnė data, nei buvo siūliusi Vokietijos vyriausybė, tačiau šios nuolaidos reikšmė buvo maža, kadangi Vokietijos opozicija atitraukė pereinamojo laikotarpio sistemą, kuriai nuo bet kokios sprendimų priėmimo galios vadovavo Europos pinigų institutas. Kai oficialios derybos prasidėjo 1990 m. gruodžio viduryje, ėmė ryškėti galimų derybų kontūrai. Vokietija vėl atmetė Britanijos paralelinės valiutos schemas ir reikalavo, prieštaraujant Prancūzijai ir Komisijai, ECB autonomijos, griežtų konvergencijos kriterijų, biudžeto kontrolės, vidutinių finansinių operacijų, silpnų antrosios stadijos institucijų ir paralelinio judėjimo į Europos politinę sąjungą vietoj tvirto įsipareigojimo dėl bendros valiutos, priimto nustatytą datą[120].

EPS derybos: Prancūzija ir Komisija „pralošia“

Nors bendri EPS bruožai buvo nustatyti, reikėjo aptarti svarbiausias detales. Todėl derybos prasidėjo nuo to, ką vienas analitikas pavadino „pozicijos dokumentų sąmyšiu, kai dauguma stambiųjų lošėjų padarė savo apgalvotą ėjimą ir pateikė savo pasirinktą EPS viziją“[121]. Kiekviena delegacija pristatė nuoseklius pasiūlymų tekstus. Prancūzija ir Vokietija pateikė užbaigtus sutarties projektus, o Britanija ir Ispanija pateikė nuoseklius antrosios EPS

[119] Žr.: „Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission“, *Bulletin of the EC* (Supplement 2/91); Ludlow, „Reshaping“, 423–425; Robert Wester, „The European Commission and European Political Union“, in Laursen and Vanhoonacker, eds., *Intergovernmental*, 205–214; Grant, *Delors*, 151.

[120] Ludlow, „Reshaping“, 428; Gros and Thygesen, *European*, 324.

[121] Corbett, *Maastricht*, 39.

stadijos siūlymus. Privačios grupės taip pat buvo aktyvios. Pavyzdžiui, Europos pinigų sąjungos asociacijos pateiktame siūlyme pereinamojo laikotarpio planas buvo kur kas detalesnis už Delors'o komiteto planą[122].

Vyriausybės nustatė griežtą derybų kontrolę. Liuksemburgo vyriausybė, perimdama rotacinį pirmininkavimą EB, priėmė gausybę siūlymų pritaikydama procedūrą, ištobulintą SEA derybose, o komitetas, sudarytas pirmininkaujant Liuksemburgui, Tarybos generalinis sekretorius ir Komisija parengė atvirus prieštaringų vietų projektus su alternatyviais tekstais. Didžiausią darbą atliko maždaug dešimt pareigūnų iš Tarybos sekretoriato ir Liuksemburgo vyriausybės; Komisija tiesiogiai nedalyvavo, nors kovo mėnesį pateikė savo projektą. Balandį Liuksemburgas ir Tarybos sekretoriatas pristatė savo sutarties projektą, kuris sutapo su Komisijos prieš mėnesį pateikto projekto sąlyginai neprieštaringais punktais; Liuksemburgo projektas buvo visiškai nepanašus, todėl nesukėlė stiprios Komisijos kritikos. 1990 m. viduryje vyriausybės pradėjo perkelti įgaliojimus nuo ECOFIN bei Pinigų ir Centrinio banko komiteto užsienio reikalų ministrams ir valstybių vadovams, kurių asmeniniai atstovai derėjosi su Tarybos generaliniu sekretoriumi. Galutinės detalės buvo suderintos lapkritį ministerijos posėdžiuose, taip pat dviejuose Kohlio ir Majoro viršūnių susitikimuose bei Mastrichte[123].

1990 m. pavasarį tik Britanijos vyriausybė buvo prieš bendrą valiutą. Ji vėl pasiūlė „tvirtą ekiu" ir gretutinę „13-ąją valiutą", kuri egzistuotų kartu su esamomis valiutomis ir pakeistų jas vėliau. Ispanija iš pradžių palaikė šią idėją, tačiau vėliau, kai dauguma kitų vyriausybių ją atmetė, atsisakė. Visoms vyriausybėms žinomos studijos parodė, jog verslininkai nepereis prie „tvirto ekiu" tol, kol nebus tikri, jog jis greitai taps bendra Europos valiuta. Rinkimai atskleidė, jog verslininkai stipriai rėmė bendrą valiutą; tik kai kurie bankai, priklausantys nuo užsienio valiutų operacijų, kurių buvo per daug Londono Sityje, palaikė gretutinę valiutą. Pöhlis pakartotinai kritikavo siūlymą ir teigė, jog tai apsunkins pinigų tiekimo kontrolę ir nurodė, jog tai jau buvo dukart atmesta: vieną kartą Delors'o komitete, o kitą – Romoje. Taigi vyriausybės pradėjo rūpintis pereinamojo laikotarpio į bendrą valiutą detalių rengimu, o Britanija tuo tarpu buvo atsargi[124].

Tarpvyriausybinių derybų teorija numato, jog Vokietija, kurios bendros valiutos alternatyva esant EuPS asimetrijoms ir vidaus paramai esančioms makroekonominėms sąlygoms buvo patraukliausia tarp rėmėjų, gautų nau-

[122] Interviu su vyriausiuoju nacionaliniu derybininku, 1994; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 119–121; Italiener, „Mastering", 68–70.

[123] Ludlow, „Reshaping", 429, 445; Grant, *Delors*, 184.

[124] Corbett, *Maastricht*, 40; interviu su dviem Delors'o komiteto nariais.

dos iš grynųjų šalutinių išmokų ir kompromisų. Kas nors mažiau už „vokiškąją" EPS būtų paprasčiausiai vetuota namuose, o didesnis kompromisas buvo įmanomas kaimyninėse šalyse. Tai tikrai buvo ir dalyvių priėmimas, ir objektyvios analizės rezultatas, nors dauguma, o gal ir visi politologai kėlė klausimą, ar Vokietijai derybos buvo naudingos. Jei mes EPS su bendra valiuta laikytume kaip duotybę ir patikrintume su ja susijusius aštuonis svarbiausius skirstymo klausimus, visi, išskyrus vieną, tiktų Vokietijai. Tai buvo: teisė pasirinkti nedalyvauti; (2) „konvergencijos" kriterijai dalyviams; (3) tvarkaraštis ir perėjimo į EPS procedūra su „dviejų greičių" punktais; (4) perėjimo, arba „antrosios stadijos", institucijų, tokių kaip Europos pinigų institutas, įkūrimas; (5) autonomija, mandatas ir balsavimo procedūros ECB; (6) ECB vieta ir valiutos pavadinimas; (7) kontrolė ir sankcijos dideliems nacionaliniams deficitams ir (8) punktai, taikomi subsidijoms ir kitoms finansinėms operacijoms[125]. Šie klausimai apibendrinti 6.1. lentelėje.

Be to, rezultatai buvo arčiausiai Vokietijos pirminių derybų pozicijos, t. y. „ekonominės" pozicijos varianto. Visais klausimais, išskyrus du paskutinius, Vokietijos kompromisai buvo maži, nepaisant Prancūzijos, Komisijos ir kitų vyriausybių. Dėl kontrolės ir didelių deficitų sankcijų, vėliau pavadintų „stabilumo paktu", Vokietija pasiekė beveik viską, ko siekė, nors sankcijos būtų taikomos KDB, o ne paprastos daugumos balsavimu, kurį rėmė Vokietijos griežtos linijos atstovai; sutarties netikslumai vėliau buvo pataisyti. Dėl paskutinio, finansinių operacijų klausimo, Vokietija sėkmingai priešinosi subsidijoms ir fiskaliniam federalizmui, tačiau vėliau kartu su Prancūzija ir Britanija sutiko su struktūrinių fondų didinimu, priimtu Edinburgo viršūnių susitikime 1992 m. gruodį. Aptarkime kiekvieną klausimą atskirai.

Pasirinkimas nedalyvauti. Iš pradžių Danija ir Britanija reikalavo apibendrinti pasirinkimo nestoti punktą, kuris buvo paslaugiai pasiūlytas Nyderlandų pirmininkavimo metu. Kiti dešimt ministrų ir Delors'as tam prieštaravo, nes būgštavo, kad Vokietija gali taikyti vėliau. Kohlis grasino vetuoti bet kokį susitarimą su apibendrintu atsisakymu. Pasirinkimo nestoti punkto detalės buvo neapibrėžtos iki finansų ministrų posėdžio prieš Mastrichto viršūnių susitikimą. Dešimtukas, vadovaujamas Vokietijos, spaudė Daniją atsisakyti savo pozicijos, paliekant tik Britaniją, kuri derėjosi dėl išimtinio atsisakymo punkto[126]. Vėliau Vokietijos Konstitucinis Teismas ir Danijos parlamentas vienašališkai įvedė reikalavimus parlamentams ratifikuoti galutinį žingsnį į EPS.

[125] Detalesnę analizę žr.: Italianer, „Mastering".

[126] Grant, *Delors*, 182; Ross, *Jacques*; Agence Europe, *Bulletin*, 26–27, 29 and 30 October 1991 and 5 December 1991, 9.

Konvergencijos kriterijai. Vyriausybės iš anksto susitarė dėl „abipusės priežiūros" poreikio ir konvergencijos gairių, kurias numatė Taryba. Vokiečiai, remiami danų, olandų ir britų, žengė toliau, palaikydami griežtus konvergencijos kriterijus su infliacijos kursu, deficitais, skolomis, palūkanų normomis ir valiutos kursu. Silpnos valiutos šalys suvokė, jog EPS su aukšto lygio infliacija brangiai kainuos, tačiau jos taip pat bijojo būti pašalintos iš „dviejų kelių" sistemos, kurioje kai kurie nariai gali žengti į priekį be kitų. Todėl Ispanija, Vokietija, Portugalija, Airija, Italija ir Komisija, nors be Britanijos, buvo prieš konvergencijos kriterijus. Delors'as nuėjo taip toli, kad net ėmė tvirtinti, jog tokie kriterijai išduos Vokietijos pažadus, duotus Romos viršūnių susitikime – pareiškimas, sukėlęs Kohlio pasipiktinimą. Prancūzijos lyderiai taip pat rėmė laisvesnę tvarką, tačiau suvokė, jog Vokietija neįtraukė griežtų konvergencijos kriterijų į derybas; jie viešai jiems prieštaravo. Finansų ministro Bérégovy'aus atstovas spaudai užsiminė apie svarbiausią dalyką ir prisiminė, jog „Vokietija bendrai palaikė mus nuo to momento, kai mes aiškiai parodėme, jog nebūsime nerūpestingi įgyvendinant stojančių į EPS šalių kriterijus"[127].

Taigi Vokietijos reikalavimai buvo patenkinti. Konvergencijos kriterijai buvo nustatyti pagal EB vidurkį; vokiečiai kreivai žiūrėjo į Italijos narystę – tai brangiai atsilieptų Vokietijos vidaus politikai. Narystė turėjo būti apribota tų šalių vyriausybėms, kurių šalyse infliacijos lygis buvo 1,5 proc. iš trijų žemiausių lygių, ilgalaikės palūkanų normos sutapo su 2 proc. iš trijų žemiausių, biudžeto deficitas buvo mažesnis kaip 3 proc. BVP, nacionalinė skola mažesnė kaip 60 proc. BVP, o valiuta išliko VKM be jokios devalvacijos dvejus metus. Paskutinė stadija, jei dauguma EB narių atitiktų šiuos reikalavimus, prasidėtų 1997 m., o kitu atveju – 1999 m. Nacionaliniai centriniai bankai taptų nepriklausomi ir kapitalas laisvai cirkuliuotų. Silpnos valiutos šalys užtikrino tik punktą dėl „lanksčios" Europos Tarybos kriterijų interpretacijos kartu su skolų ir deficitų „tendencijomis". Vokietijos sprendimą priimti šį kompromisą, kurį skelbė Belgija, priėmė Kohlis, aplenkdamas kai kuriuos Vokietijos pareigūnus. Net Vokietijos finansų ministerija ar Bundesbankas nebuvo visiškai priešiški: ECOFIN posėdyje 1991 m. rugsėjį Waigelis ir Schlesingeris pabrėžė finansų ministrų nuomonių vienybę, jog konvergencijos reikalavimai teikia „atitinkamą erdvę politiniam vertinimui", – pozicija, kurią Kohlis ir Genscheris aiškiai palaikė[128].

[127] *Agence Europe*, 11 December 1994; Sandholtz, „Monetary", 136–137; Lorenzo Bini-Smaghi, Tommaso Padoa-Schioppa, and Francesco Papadia, „The Policy History of the Maastricht Treaty: The Transition to the Final Stage of EMU", Banca d'Italia mimeo (Rome, 1993), 24.

[128] Sandholtz, „Monetary" 135–136, 142; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 135; *AE*, 5 December 1991, 10, and 30 October 1991, 8.

Pereinamojo laikotarpio tvarkaraštis ir sprendimų procedūra. Padedama Prancūzijos Komisija siekė greitų, besąlygiškų įsipareigojimų; Delors'as siūlė trečiąją stadiją pradėti 1993 m., o antrąją – 1995-aisiais. Danija ir Britanija iš priešingo politinio taško prieštaravo bet kokiam griežtam tvarkaraščiui. Kitos vyriausybės palaikė tarpinį sprendimą. Pateikta daug siūlymų, tačiau Vokietijos pozicija buvo lemiama. Kartu su Britanija ir Danija Vokietija galėjo bet kuriuo metu sustabdyti sutarties pasirašymą nustatyta data, – tai buvo rezultatas, kurį palaikė Bundesbankas. Tačiau Kohlis ir Genscheris nuolat siekė „užrakinti" sutartį, nors atidėliojo tai iki Mastrichto viršūnių susitikimo. Remdamosi Ispanijos ir Prancūzijos pasiūlyto kompromiso pagrindu valstybės sutarė, kad bus dvi galimybės žengti į priekį, pirmoji – 1997, antroji, – 1999 metais[129].

Mitterrand'as ir Kohlis iš pradžių pripažino, jog perėjimo į trečiąją stadiją pradžia būtų priimta daugumos balsavimu. Galutiniai susitarimai, pagrįsti Danijos ir Prancūzijos kompromiso siūlymais, numatė, jog 1997 m. sprendimas, kad dauguma šalių atitiko reikalavimus, būtų priimtas vienbalsiai, po kurio vyktų, jei būtina, *automatiškas* perėjimas 1989–1999 m., kuomet vyriausybės, balsuodamos paprastos daugumos būdu, išrinktų atitinkančias reikalavimus šalis. 1999 m. sprendimo automatiškumas atspindėjo asmeninį Kohlio sprendimą, kuris, kaip įtarė jo bendraminčiai ir britų kolegos, siekė užtikrinti perėjimą į EPS net esant vidaus pasipriešinimui. Visus balsus svarstytų valstybės vadovai ir vyriausybė, susitikę Europos Taryboje, bet ne finansų ministrai, centrinių bankų atstovai ar parlamentarai, – tai būtų punktas, palaikantis vidaus vykdytojų iniciatyvą. Vyriausybės įsipareigojo netrukdyti kitoms tinkančioms vyriausybėms judėti į priekį.

Antrosios stadijos institucijos. Perėjimo laikotarpis buvo kritinis, kadangi, jei Prancūzija eitų savo keliu, daugiašalė priežiūra ir standartų taikymas pradėtų skverbtis į Bundesbanko autonomiją dar prieš pereinant prie bendros valiutos. Buvo ištirta daug pereinamojo laikotarpio siūlymų. Prancūzija, Italija, Belgija, Liuksemburgas, Graikija ir Komisija siekė kuo greičiau įkurti centrinį banką ir kodifikuoti VKM taisykles sutartyje siekiant įvesti simetriškus pritaikymus Vokietijai prieš sukuriant bendrosios valiutos sistemą. Komisija, pateikusi simetriškos EuPS siūlymus 1990 m., pradėjo vadovauti 1991 metų vasarį, greitai po to, kai Bundesbankas paviešino savo planą, Kohlis paskelbė,

[129] Interviu su dviem nacionaliniais atstovais, 1994, 1996; Ludlow, „Reshaping", 425. Kadangi Vokietijos vyriausybė, priešinga Bundesbankui, jau seniai norėjo paskirti datą, klaidinga būtų daryti išvadą, jog „Komisija ir Prancūzija palaipsniui laimės kovą dėl datos" (Ross, *Jacques*, 246), ar kalbėti apie prancūzų ir italų „pasalą" Mastrichte (Marsh, *Germany and Europe*, 147).

jog Vokietija yra prieš Europos centrinio banko kūrimą iki trečios stadijos po to, kai buvo priimti konvergencijos reikalavimai ir pasirinkti dalyviai. Vėl pikti Delors'o išpuoliai nepaveikė Kohlio[130]. Vokietija perkėlė dieną, ir pradėta diskutuoti apie laikinos organizacijos, Europos pinigų instituto (EPI) kūrimą. Prancūzija, Italija, Ispanija, Graikija ir Portugalija norėjo, kad EPI vadovautų EB pareigūnas, ir suteikė galias numatyti bei propaguoti bendros valiutos sistemos vystymą, tačiau Britanija ir Vokietija sėkmingai pasisakė už atskirą centrinių bankininkų valdybą ir atėmė iš EPI bet kokią įtaką politikai. Taip padaręs, Kohlis buvo pasirengęs priimti Ispanijos siūlymą pradėti tuo metu iš esmės beprasmišką antrąją stadiją palyginti anksti – 1994 m., kaip buvo numatyta Romos viršūnių susitikime, bet ne 1993-aisiais, kaip patarė Komisija ir Prancūzija[131].

ECB autonomija, mandatas ir balsavimo procedūros. Vokietijos vyriausybė ypač reikalavo, kad ECB liktų savarankiškas ir kad jis turėtų stiprų antiinfliacinį įgaliojimą. Nors ir atmetusi didelę Komisijos įtaką, Prancūzijos vyriausybė siekė stiprinti Ministrų Tarybą ir kaip atsvarą suteikė jai bendrą atsakomybę už ekonominę politiką. Vokietija atsispyrė Prancūzijos, Italijos ir Komisijos reikalavimams įtraukti kitus, išskyrus infliaciją, makroekonominius prioritetus (pvz., nedarbą, augimo tikslus) į ECB mandatą ir kad ECB vadovas būtų renkamas ne iš centrinių bankų atstovų gretų. Tik Belgija ir Nyderlandai buvo už didesnes Komisijos, Teismo ar Parlamento galias[132].

Vokietija vėl triumfavo. Jokiu EPS požiūriu Komisija neturėjo unikalios galimybės teikti siūlymus, kuriuos teikė kitose srityse; šia teise ir dalijosi su ECB dviejose sąlyginai mažose srityse. Parlamentas galėjo būti konsultuojamas, tačiau jam nebuvo suteiktas joks oficialus vaidmuo. 109 straipsnis dėl

[130] Triukšminga potencialiai šalintinų šalių opozicija, palaikoma Komisijos, buvo nugalėta. Danijos siūlymą, jog šešios atitinkančios reikalavimus šalys galėtų 1996 m. žengti į priekį vienos, iš pradžių rėmė tik Vokietija. Po įvykių Delors'as ir jo bendrininkai pareiškė, jog tai nekenkia „tikrajam" antros stadijos „tikslui", kuris visada buvo įsipareigojimų skelbimas. Schönfelder, *Markt* 133–142, 152–157; Italianer, „Mastering", 95ff; Ross, *Jacques*; Sandholtz, „Monetary", 137; Grant, *Delors*, 183–184.

[131] Connolly, *Rotten*, 167–169; Bini-Smaghi, Padoa-Schioppa, and Papadia, „Policy", 14–21. Vokietijos vyriausybės įsipareigojimų požymis yra tas, kad Prancūzijai ir Komisijai pasiūlius, jog 1997 m. vyriausybės susitarusios skirtų pereinamojo laikotarpio datą, o ECOFIN priimtų konvergenciją ir teiktų detalius planus, patvirtintus daugumos iš 8 (iš 12), kada tos vyriausybės, kurios norėjo žengti į priekį, balsuotų vienbalsiai dėl valiutos kurso, su kuriuo būtų susieta jų valiuta, Vokietija kritikavo rezultatą kaip per *silpną*, nes jis leido vyriausybėms, kurios negalėtų ar nenorėtų žengti, vetuoti pažangą tų, kurios siekė žengti pirmyn.

[132] Ross, *Jacques*, 84–89, 153–156, 185–188; interviu su Prancūzijos ministru; Ludlow, „Reshaping", 398–399.

valiutos kurso politinės kontrolės lieka neaiškus, kadangi Ministrų Tarybos ir ECB kompetencijos galios tokios pat, tačiau visiškai aišku, jog valiutos kurso politika liktų ECB rankose. Komisijos reikalavimas oficialiai dalyvauti buvo atmestas. Buvo šiek tiek rizikinga, jog paneuropietiškas viešas ECB spaudimas gali privesti prie nerūpestingesnės politikos, nei ta, kurios siekė Bundesbankas, tačiau šią galimybę atsvėrė faktas, jog Mastrichto sutartis numatė daugiau negu Vokietijos vidaus įstatymai, izoliuojantys centrinį banką nuo politinės kontrolės. Komisijos narys François Lamoureaux su kartėliu pastebėjo: „EPS bus sutartyje, [tačiau] mes pralošėme ekonominės politikos žaidimą. Politikos koordinavimas bus tarpvyriausybinis [Komisijos] balsas bus nežymus[133]." Tačiau balsavimo procedūros ECB buvo pagrįstos vienos valstybės, vieno balso pagrindu. Vokietija ir kitos didelės šalys nei reikalavo, nei gavo svarių balsų. Šis klausimas nesukėlė daug prieštaravimų ar diskusijų, tačiau vienas patyręs vyriausiasis derybininkas apibūdino tylų Vokietijos norą pripažinti lygiems balsams „didžiausią nuolaidą, kokią jis kada nors gavo tarptautiniame posėdyje"[134].

ECB vieta ir valiutos pavadinimas. Vokietija reikalavo, kad ECB būtų įkurtas Frankfurte, ir prieštaravo „ekiu" valiutos pavadinimui kaip pernelyg prancūziškam. Vieta ir pavadinimas nebuvo nustatyti Mastrichte, ir šis sprendimas buvo atidėtas. Po kelerių metų bankas buvo įkurtas Frankfurte, o valiuta pavadinta euru, kaip patarė Vokietija.

Biudžeto apribojimai. Visi beveik vienbalsiai retoriškai susitarė dėl būtinybės tikrinti ir riboti biudžeto deficitą. Tarp svarbiausių bankininkų ir finansų ministrų buvo juntamas „artumas sutarimui", jog EB privalo įsikišti tada, kai skolos ir BVP santykis didesnis kaip 60 proc., „dauguma" parėmė nuomonę, – kai deficitas didesnis kaip 3 proc. BVP, o „daug narių" palaikė nuomonę, kai biudžeto deficitas didesnis už investicijas. Tikri debatai kilo dėl palaikymo mechanizmo stiprumo ir ypač dėl sankcijų taikymo. Vokietijos vyriausybė, vadovaujama Waigelio, nuo pat pradžių rėmė griežtas sankcijas dėl biudžeto deficito, tarp jų finansavimo iš EB sulaikymą, vykdymą Europos Teisme ir narystės EB suspendavimą. Įvairiu metu, kai pirmininkavo Danija, Vokietija ir EB pinigų komisija rėmė baudimą paprasta dauguma. Bérégovoy'aus, kuris iš pradžių patvirtino griežtus Delors'o ataskaitos punktus, parama buvo silpna, nors Prancūzijos vyriausybė sankcijoms atvirai nesipriešino. Įdomusis Delors'o ir Britanijos aljansas, kurį palaikė Italija ir Belgija, tiesiogiai

[133] Ross, *Jacques*, 156. Taip pat Reimut Jochimsen, „EMU: A German Central Banker's Perspective", in Klaus Gretschmann, ed., *Economic and Monetary Union: Implications for National Policy-Makers* (Maastricht, 1993), 202–203.

[134] Interviu su valstybės narės ambasadoriumi, 1994.

priešinosi sankcijoms ir reikalavo, kad svarbiausi būtų draugiškas spaudimas, rinkos jėgos ar lankstesni reikalavimai[135].

Rezultatai nulėmė Vokietijos prioritetus. Buvo uždrausta finansuoti deficitą, kadangi taryba, veikianti pagal kvalifikuotą daugumą, nustatė didelius deficitus ar viešųjų skolų. Buvo įvesta daugiašalė priežiūra. Sankcijos galėjo būti taikomos kintamąja tvarka, pradedant aplinkos spaudimu, viešumu bei rinkos jėgomis ir baigiant baudomis bei EB mokėjimų suspendavimu. Dėl nuobaudų griežtumo Vokietijos tvirtos linijos šalininkai, tokie kaip Waigelis, nusileido tik šiek tiek, ir visiškas EB narystės suspendavimas nebuvo įvestas[136]. Delors'o padėjėjas François Lamoureaux dejavo, jog „'biudžetininkai' paėmė viršų"[137]. Žvelgiant į ateitį, net šios palyginti palankios sutarties nepakako sutramdyti nerimą Vokietijos viduje, o per kelerius metus Kohlis ir Waigelis užtikrino net didesnę biudžeto kontrolę – vadinamąjį stabilumo paktą, kuriuo remiantis įvedama sankcionavimo procedūra EPS narėms, turinčioms „didelius" fiskalinius deficitus.

Finansinės operacijos. Neturtingesnės šalys, kurioms grėsė atskirtis nuo EPS arba nustačius, kad jos patiria žymią makroekonomikos įtampą, vietoj sankcijų siekė šalutinių išmokų. (Analitikai šias šalutines išmokas taip pat susiejo su socialinės politikos punktų pripažinimu.) Ispanija buvo drąsiausia ir viešai pareikalavo *quid pro quo* EPS. Vokietija, Britanija ir Prancūzija atsisakė mokėti tokias sutartyje numatytas šalutines išmokas turbūt bijodamos statyti į pavojų ratifikavimą ir atmetė Komisijos siūlymus nuolat didinti Bendrijos biudžetą. Vis dėlto mėnesį prieš galutinį viršūnių susitikimą Delors'as susitiko su Graikijos, Airijos, Portugalijos ir Ispanijos užsienio reikalų ministrais ir tyliai pažadėjo jiems labai didelius struktūrinius fondus – 6 milijardus ekiu vien Airijai, jei jie pasirašys Mastrichto sutartį. Sunku įsivaizduoti, kad šis pažadas būtų ištesėtas ar bent jau tikėtinas, jei nebūtų reikėję derinti su didžiausiomis šalimis donorėmis, kurios kitų metų Edinburgo viršūnių susitikime neoficialiai patvirtino gerokai didesnius struktūrinius fondus ir 2-ąjį Delors'o paketą[138].

[135] Corbett, *Maastricht*, 43; *Economist*, 7 April 1991, 88, 20 October 1991, 60, and 9 October 1991, 5–6; Grant, *Delors*, 183.

[136] Corbett, *Maastricht*, 43; Ludlow, „Reshaping Europe", 397ff; Connolly, *Rotten*, 271. Prieštaringi klausimai buvo šie. Pinigų komitetas nepropagavo skolų finansavimo ir subsidijų, o skatino idėją, jog „didelių deficitų" vengimas turėtų tapti „svarbiausiu EPS principu". Šiuo klausimu vienuolika šalių norėjo suteikti Tarybai galią nuspręsti dauguma balsų, tam pasipriešino Britanija. Silpnos valiutos šalys palaikė negriežtas sankcijas pažeidėjams; stiprios valiutos šalys pritarė griežtesnėms sankcijoms.

[137] Ross, *Jacques*, 156.

[138] Thatcher, *Downing*, 763. Connolly, *Rotten*, 198; Ludlow, „Reshaping", 398.

Šie aštuoni elementai sudarė prancūzų ir vokiečių derybų pagrindą: buvo atskirta Britaniją, ignoruojama Komisija ir priimti Vokietijos terminai bei vienintelė išimtis – šalutinės išmokos neturtingoms šalims. Vokietija įsipareigojo priimti bendrą Europos valiutą ir vienos šalies, vieno balso susitarimus nustatytu laiku pagal jos diktuojamas sąlygas – ir šį rezultatą palaikė Prancūzija. Už tai Vokietijai buvo nusileista dėl pinigų sąjungos formos ir esmės. Rezultatas buvo dviejų kelių sistema, taikoma šalims, galinčioms atsilaikyti prieš ankstesnę konvergenciją ir vidaus reformą, norinčioms susilaikyti nuo subsidijų ir rizikos sankcijų dėl tolesnių fiskalinių deficitų, kuriuos sukėlė be precedento autonomiškas centrinis bankas su stipriu antiinfliaciniu mandatu[139].

Šios sutartys pinigų srityje vis dėlto išsklaidė kraštutinių Vokietijos visuomenės elementų, ypač Bundesbanko pareigūnų ir Bavarijos politikų, prieštaravimus, kurie kritikavo esamą veiksmų laisvę interpretuojant konvergencijos kriterijus, nustatant valiutos kursų politiką ir valdant fiskalinę politiką. Tačiau iš esmės sutartis patenkino net jų reikalavimus, ir daug kas nebuvo peržiūrėta palankia Bundesbanko pozicijai kryptim po to, kai buvo pasirašyta sutartis. Tačiau norėdamas patenkinti parlamentarų ir viešąją nuomonę, Kohlis padiktavo dar vieną sutarties prielaidą, konkrečiai – politinės integracijos stiprinimą. Šį klausimą dabar ir panagrinėsime.

Tarpvyriausybinė politinės sąjungos konferencija

Derybos dėl politinės sąjungos buvo šalutinis derybų dėl pinigų intergracijos renginys. Jos prasidėjo daug vėliau, reikalaujant Vokietijai, daugiausia kaip vidaus politikos priemonė, įteisinanti prieštaringas pinigų derybas. Prancūzija niekada jų nerėmė; Britanija kartais piktai prieštaravo. Nustačius darbotvarkę ir nepaisant entreprenerių darbotvarkės nustatymo pagal vyriausybes nenuosaikumo, Vokietija ir jos federaliniai sąjungininkai susidūrė su sunkumais pervedant pinigų galias į politines nuolaidas. Prancūzija ir Britanija darė kompromisus kur įstengė – o būtent, institucijų srityje – tačiau rezultatai kitose srityse, tokiose kaip užsienio ir gynybos politikos bendradarbiavimas, socialinė ir imigracijos politika, buvo arba arti žemiausio bendrojo rodiklio, arba juos blogino pasirinkimas nestoti ir lankstumo stoka.

Derybų pradžia: Vokietija nustato darbotvarkę

Politinės sąjungos klausimas į darbotvarkę buvo įtrauktas atsižvelgiant į Vokietijos vyriausybės pasiūlymus. Nuo 1989 m. vidurio Kohlis diskutavo,

[139] Gretutines išvadas su smulkesniais duomenimis žr.: Italianer, „Mastering".

ar Bundesbankas reikalaus užsienio politikos pažangos ir Parlamento galių mainais už politinių sutarčių ratifikavimą. Po to jis būtų nuolat remiamas. Iki 1990 m. pavasario Mitterrand'as ignoravo Vokietijos iniciatyvas; Thatcher taip pat liko itin skeptiška. Tačiau tik prieš stulbinančią Kohlio pergalę kovo 18-ąją Rytų Vokietijos rinkimuose Mitterrand'o ir Kohlio štabai pradėjo aukšto lygio derybas ir greitai parengė preliminarią sutartį. Bendra „politinės integracijos" iniciatyva kvietė reformuoti bendras užsienio politikos ir vidaus sprendimų priėmimo institucijas. Balandžio 18 d. Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės pateikė bendrą prašymą dėl gretutinės politinės sąjungos konferencijos, kuriai pirmininkautų Airija[140].

Kitaip negu derybos dėl pinigų intergracijos, kurios nuo pradžių turėjo aiškų tikslą, derybos dėl politinės sąjungos buvo visiškai atviros. Prasidėjo siūlymų antplūdis, Vokietija taip pat pateikė užbaigtą sutarties projektą. Parlamentas pasiūlė penkias visiškai skirtingas ataskaitas. Kiekviena šalis siūlė skirtingus, dažnai ilgalaikius projektus. Vokietija, atsargiai palaikoma Prancūzijos, siekė bendradarbiavimo užsienio politikoje. Vokietija taip pat spaudė dėl bendradarbiavimo teisėtvarkos ir imigracijos srityse ir palaikoma Italijos bei Belgijos rėmė Parlamento galių didinimą. Prancūzija pasisakė už nepriklausomą Europos gynybos sistemą. Ispanija ir kitos neturtingesnės šalys, kaip matėme, siekė finansavimo „sanglaudos", Italija norėjo įkurti bendrą nuolatinių Prancūzijos ir Britanijos vietų JT Saugumo Taryboje kontrolę. Britanija pati nieko naujo nesiekė, išskyrus tvirčiau palaikyti esamus įstatymus[141].

Net didesniu mastu negu derybos dėl pinigų integracijos, Italijos, Liuksemburgo ir Danijos pirmininkavimo metu vyko sėkmingi pokalbiai. Pirmininkaujant Liuksemburgui, maža Tarybos sekretoriato komanda (mažiau kaip dešimt pareigūnų) nacionalinėms delegacijoms pateikė klausimynus dėl būsimos tarpvyriausybinės konferencijos nustatant nacionalines pozicijas. Pradinį tekstą Taryba pateikė 1991 m. pradžioje. Šis tekstas atspindėjo daugumos pozicijas, o tose vietose, dėl kurių kilo nesutarimų, pateiktos alternatyvios formuluotės. 1991 m. balandį buvo pasiūlytas sutarties projektas. Jame apie 80 proc. punktų, kurie po aštuonių mėnesių būtų pateikti galutinėje sutartyje. Procedūra veikė taip sklandžiai, kad dauguma numatė, jog galutinė sutartis bus priimta birželį, jei Kohlis ir kiti nesumanys jos atidėti dėl Johno Majoro[142].

[140] Ross, *Jacques*, 89–106; Zelikow and Rice, *Germany*, 234–238; Teltschik, *329*, 175–176.

[141] Middlemas, *Organising*, 191; Buchan, *Europe*, 32–34.

[142] Joseph Weyland, „Strategies and Perspectives of the Luxembourg Presidency", in Emil J. Kirchner and Anastassia Tsagkari, eds., *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidencies* (Colchester, 1993), 17; interviu su valstybės narės ambasadoriumi. Danijos ir Italijos vyriausybės į projektą įtraukė dalį savo teksto; Liuksemburgas daugiausia rėmėsi Tarybos sekretoriatu.

Tik Komisijai, kuri buvo prieš derybas dėl politinės sąjungos, nepasisekė laiku pateikti siūlymų. Tačiau Delors'as smarkiai užsipuolė Liuksemburgo vyriausybę. Komisijos pozicija apskritai buvo gynybinė ir palaikė savo prerogatyvas. Delors'as kritikavo oficialių Komisijos galių nedalyvavimą užsienio politikoje ir vidaus reikaluose, Prancūzijos pasiūlytą „trijų ramsčių" variantą, kurį Liuksemburgui pirmininkaujant tik retrospektyviai vyriausybės suvokė kaip būtiną sąlygą, patvirtintą didžiųjų šalių vyriausybių. Alternatyvūs Komisijos siūlymai, kurių buvo palyginti mažai, įskaitant, pavyzdžiui, siūlymus įtraukti VES į EB – buvo ilgam atmesti[143].

Parlamento darbotvarkės nustatymas taip pat buvo bergždžias. Dar prieš prasidedant rimtoms deryboms, parlamentarai buvo nusivylę dėl atskirties ir bendro jų siūlymų atmetimo – taip pat kai kurių su esminėmis laisvėmis, EB ištekliais, bendru sprendimų priėmimu ir Parlamento iniciatyva, sustiprinta regionine autonomija ir unikalia federaline sąjunga. Parlamentas neturėjo oficialios galios ratifikuoti, tačiau mėgino naudoti savo neoficialią poziciją daryti įtaką deryboms. Jo institucijų komitetas balsavo 17:10 prieš tarpvyriausybinę konferenciją. Daug Italijos, Vokietijos ir Danijos nacionalinių parlamentų atstovų paskelbė, jog jų ratifikavimą iš dalies nulėmė Parlamento nuomonė[144].

Visi buvo nusivylę. Pirmą dieną Mastrichto viršūnių susitikime Parlamento pirmininkas kvietė suvienytos sutarties, komunitarizuoti bendrąją užsienio ir saugumo politiką (BUSP), nepriimti jokių atsisakymo punktų dėl EPS, bendrai Parlamente priimti sprendimus dėl visų klausimų ir tolesnės demokratizacijos, iš kurių nė vienas nebuvo rimtai priimtas. Trumpai prieš galutinį viršūnių susitikimą prezidentas skundėsi, jog derybų tendencijos parodė „nacionalinių administracijų viršenybę prieš politiką". Parlamento socialistų frakcija paskelbė, jog ji įvertins susitikimą pagal tai, ar jame buvo išplėstos Tarybos daugumos balsavimo galimybės, priimtas platus bendras sprendimų priėmimas, stipri socialinė politika, bendras atsisakymas dalyvauti bendroje gynybos sistemoje, demokratinė pinigų politikos kontrolė ir dviejų kelių sprendimų atmetimas. Nors beveik nieko nebuvo pasiekta, Parlamentas greitai atsitraukė; jo bendra parama integracijai buvo plačiai vertinama kaip teikianti mažai tikro pasirinkimo. Vienas apžvalgininkas pastebėjo, kad debatai po galutinės sutarties „sunkiai suprantami kaip ir pats parlamentas"[145].

[143] Buchan, *Europe*, 32–34; interviu su ambasadoriumi, 1994.

[144] Ludlow, „Reshaping", 433–434. Balsavimas vėliau buvo pakeistas.

[145] Martyn Bond, „The European Parliament's View of the Two Presidencies", Kirchner and Tsagkari, eds., *EC Council*, 37; *European Voice*, 9 May 1996, 10; *AE*, 6 December 1991, 9–10 December 1991, and 12/13 November 1991. Pranešta, jog Enrique's Baróno Crespe, EP pirmininko, vizitas pas kiekvieną vadovą sudarė sąlygas priimti mažus EP reikalavimus,

Siekiant derybų: „žalingo“ kompromiso triumfas

Danija, turėdama Liuksemburgo siūlymų pagrindu paremtą sutartį, pradėjo pirmininkauti antrąjį 1991 m. pusmetį ir staiga pradėjo reikalauti labiau federalinių sprendimų. Vyriausybės narės šiuo požiūriu priėjo klaidingą išvadą, jog aštuonios iš dvylikos remtų stipresnį sutarties projektą. Rugsėjį buvo priimtas visiškai naujas projektas, ir buvo atsisakyta daug Komisijos siūlymų, „trijų ramsčių“ struktūros bei didesnio KDB taikymo BUSP ir socialinėje politikoje. Nenorinčios remti federacinės retorikos visos vyriausybės, išskyrus Belgiją ir Nyderlandus, atmetė tekstą iš karto. Šis nemalonus epizodas, pavadintas „Juoduoju pirmadieniu“, privertė atsigręžti į Liuksemburgo projektą. Delors'o protestas, kad senasis projektas buvo „žalingas“ ir „nepritaikomas“, buvo atmestas. Galutiniai kompromisai buvo suderinti vyresniųjų ministrų posėdžiuose remiant Tarybos pareigūnams. Keli klausimai, dažniausiai Britanijos priimami paskutinę minutę nutarimo dalyvauti socialinėje politikoje punktai, buvo palikti Tarybos viršūnių susitikimui, kuris turėjo įvykti Mastrichte 1991 m. gruodžio 10–11 d. Viršūnių susitikimas baigėsi Danijos vyriausybės priminimu, į kurį tuo metu nebuvo atsižvelgta, jog ratifikuoti gali būti sunku dėl sutarties painumo, kurią būtų sunku paaiškinti vidaus visuomenei[146].

Rezultatas buvo retorinis užsienio ir saugumo politikos stiprinimas, sutartis be Britanijos dėl nuosaikios nefiskalinės socialinės politikos, labai nuosaiki kvalifikuotos daugumos balsavimo plėtra, nedidelių Komisijos galių perdavimas Parlamentui per bendrų sprendimų priėmimo procedūrą ir po kelerių metų struktūrinių fondų padvigubinimas neturtingesnėms valstybėms. Taigi šių politinės sąjungos derybų rezultatai nukreipė EB labai nuosaikia federalizmo kryptimi, kurią palaikė Vokietija. Tačiau visa struktūra išlaikė *status quo*. Ši „trijų ramsčių“ struktūra, metafora, už kurią agitavo Prancūzijos atstovas Pierre'as Boissieu, buvo skirta per kokybinius institucijų lūžius galutinai apriboti Komisijos ir Parlamento prerogatyvas užsienio ir vidaus politikoje[147]. Aptarkime svarbiausius klausimus.

---

penkerių metų laikotarpį Komisijos nariams, sutampantį su EP terminais, ir taisyklę, jog visą Komisiją turi oficialiai remti Parlamentas.

[146] Interviu su dviem valstybių narių ambasadoriais, Tarybos sekretoriato pareigūnu, premjeru ir nacionaliniu atstovu, 1994–1996; Cloos et al., Traité, 8off; Corbett, *Treaty*, 293ff; Wester, „European“, 212; Charles R.van Beuge, „Strategies and Perspectives of the Dutch Presidency“, in Kirchner and Tsagkari, eds., *EC Council*, 28–29; Grant, *Delors*, 195; Ross, *Jacques*, 171–172.

[147] Interviu su Tarybos sekretoriato nariais ir nuolatiniu atstovu, 1994–1996.

Bendra užsienio ir saugumo politika: daugumos balsavimas „skiriant vietas nerūkantiems“

Siūlymai stiprinti bendrąją EB užsienio ir saugumo politiką (BUSP) iškilo įprastoje EB darbotvarkėje 9-ojo dešimtmečio pradžioje. Artėjant deryboms, Italija, Nyderlandai, Belgija, Prancūzija ir Vokietija pateikė nuoseklius siūlymus, kuriuos 1991 m. lydėjo Komisijos, prancūzų ir vokiečių bei anglų ir italų schemos.

Visos vyriausybės palaikė lankstų bendradarbiavimą, tačiau nesutiko dėl to, ar taikyti KDB ir stiprinti Komisiją bei Teismą – šią politiką palaikė tik Vokietija ir kelios kitos šalys. Prancūzų ir vokiečių siūlymas, kurį rėmė Ispanija, Graikija, Belgija ir Komisija, kvietė vienbalsiu sprendimu imtis veiksmų, tačiau įgyvendinant taikyti KDB. Britanija, Danija, Airija ir kitos šalys ryžtingai atmetė KDB taikymą net ir įgyvendinant. Galutinė sutartis buvo artimiausia Britanijos pozicijai, kuri numatė riboti KDB tais atvejais, kai vyriausybės balsuoja vienbalsiai už tai, kad jis būtų taikomas. Delors'as šaipėsi iš tokios procedūros ir taip įsivaizdavo ministrų susitikimą:

> „Pirmiausia mes turėtume nuspręsti vienbalsiai, ar susitikimas vyks Varšuvoje, Budapešte ar Prahoje. Tada turėtume nuspręsti, ar skrisime lėktuvu. O priešpiečiai? Ar nereikėtų įtraukti punkto dėl vegetarų nutarimo nedalyvauti? Be abejo, galėsime taikyti daugumos balsavimą spręsdami, ar turi būti atskiros vietos rūkantiems ir nerūkantiems“[148].

Komisijos pastangos įtvirtini oficialią viršvalstybinių institucijų įtaką užsienio ir gynybos politikoje nepasiteisino. Labiau federacinės vyriausybės, tokios kaip Vokietija, Italija, Belgija, Nyderlandai, Graikija ir Airija, remiamos Komisijos, siekė išplėsti tradicinę EB struktūrą su Komisijos iniciatyva ir Teismo užsienio politikos priežiūra – šį siūlymą natūraliai rėmė viršnacionalinės institucijos. Prancūzija, remiama Britanijos ir Danijos, atsakė trijų ramsčių kontrprojektu, kuriame užsienio politika, kaip ir vidaus reikalai, būtų valdoma už tradicinės EB struktūros ir koncentruotųsi Europos Taryboje, vieninteleje institucijoje, įtrauktoje į visų trijų ramsčių projektą. Tai suvaržytų administracinę, iniciatyvinę, sprendžiamąją ir įstatyminę Teismo, Parlamento ir Komisijos įtaką jų valdomose srityse. Šiuo požiūriu siūlymas priminė tam tikrus de Gaulle'o senojo Fouchet plano elementus. Gerokai prieš prasidedant tarpvyriausybinei konferencijai, trijų

[148] Buchan, *Europe*, 46. Taip pat Ludlow, „Reshaping“, 444; Cloos et al., *Traité*, 60; Lippert, *German*, 118–120. Esminės bendradarbiavimo sritys, paminėtos ankstyvuose prancūzų ir vokiečių siūlymuose, buvo labai apkarpytos.

ramsčių projektas triumfavo; Delors'o siūlymas atkurti bendrą struktūrą ar įkurti daugiau negu patariamąją Komisijos įtaką užsienio politikoje paskutinę minutę buvo atmestas[149].

Svarstant gynybos politiką, diskusijos nukrypo į VES vaidmenį; vyriausybės pasidalijo į tris grupes. Britanija, palaikoma tokių pro-NATO šalių kaip Nyderlandai ir Portugalija bei remiama nebylios nepriklausomos Danijos ir neutralios Airijos, vadovavo pirmajai grupei. Visos palaikė tik simbolinius ar patariamuosius EB ryšius su VES. Anglų ir italų kompromisas, priimtas 1991 m. spalį, aiškiai pripažino tik simbolinius VES ir EB ryšius.

Vokietija vadovavo antrajai grupei, ją sudarė Italija, Ispanija, Graikija ir Liuksemburgas, kuri siekė, kad VES taptų EB gynybos priemone. Tačiau net ir ši grupė EB veiklą laikė ribota ir nesutampančia su NATO tikslais. Buvo minimas JT taikos palaikymo koordinavimas siūlant, kad Europos bendradarbiavimas liktų pavaldus kitiems daugiašaliams įsipareigojimams. Mažesnės šios grupės šalys siekė, kad dalyvautų Komisija kaip apsauga nuo didžiųjų valstybių dominavimo.

Prancūzija, remiama Komisijos ir turbūt Belgijos, palaikė tiesioginę NATO alternatyvą įkuriant Europos karines pajėgas ir greitą VES integraciją į EB, nors lieka neaišku, ar Paryžius rimtai laikėsi šio ambicingo tikslo. Net Prancūzijos vyriausybė vengė bet kokio tiesioginio iššūkio NATO ir verčiau pasirinko artimiau bendradarbiauti su Vokietija; pasiektas prancūzų ir vokiečių kompromisas turėjo perduoti VES laisvai Europos Tarybos priežiūrai[150].

Atmetus simboliką, Mastrichto sutartyje priimti konkretūs įsipareigojimai ir užsienio, ir gynybos politikoje geriausiai atitiko Britanijos prioritetus. EB buvo įgaliota pateikti VES tik neįpareigojančius veikti klausimus. Raginantis punktas pažymėjo, jog esami punktai „vėliau gali sukurti bendrą gynybą". Tolesnės diskusijos buvo atidėtos. Johnas Majoras buvo patenkintas; kiti vyriausybės vadovai kritikavo ją kaip „nesvarbią ir bevertę"; Komisija atmetė ją kaip „minimalistinę". Tokie rezultatai akivaizdžiai parodė, kad nebuvo sutarta dėl tokių klausimų kaip EB ryšiai su NATO, dėl kurio Prancūzija sutiko vien tik apsirikusi, ar gera užsienio politikos institucionalizacija, kai Prancūzija buvo prieš stipresnę Komisiją ar Teismą. George'as Rossas pareiškė, kad „tikroji problema buvo ta, jog Europa nebuvo įsitikinusi, ar nauja gynybos struktūra yra būtina". Juolab, kad niekada nebuvo jokios tikėtinos Britanijos atskirties grėsmės. Britanija, turinti savo

[149] Ross, *Jacques*, 143–148; Corbett, *Treaty*, 35–38; Lippert, 115–120; interviu su Tarybos pareigūnu.

[150] Sunku įvertinti, ar tie prioritetai buvo tvirti, tačiau po to jokių panašių iniciatyvų nebuvo. Vietoj to Prancūzija siekė daryti įtaką procesui pirmiausia per prancūzų ir vokiečių schemas, kurios buvo artimos Vokietijos prioritetams. Ross, *Jacques*, 143–144, 146–147, 181–182; Grant, *Delors*, 150, 186–188; van Wijnbergen, „Germany", 57–58.

vietą JT Saugumo Taryboje, branduolinį karinį arsenalą, stiprią kariuomenę ir veiksmingą užsienio reikalų ministeriją, buvo laikoma nepakeičiama partnere visuose Europos užsienio ar gynybos politikos reikaluose[151].

Teisingumas ir vidaus reikalai: „trečiojo ramsčio" perdavimas svarstymui

Siūlymus bendradarbiauti teisingumo ir vidaus srityse, ypač daug dėmesio skiriant prieglobsčio, migracijos ir policijų bendradarbiavimo klausimams per Europolą, labiausiai palaikė Vokietija. Liuksemburgo viršūnių susitikime 1991 m. birželį Kohlis nustebino net Komisiją pasiūlęs, kad imigracija, prieglobstis ir policijų bendradarbiavimas būtų perkeltas iš tarpvyriausybinio „trečiojo ramsčio", kaip buvo nutarta Liuksemburgo projekte, į pagrindinę EB struktūrą – nors jis buvo pasirengęs iš pat pradžių pritaikyti Britanijai pasirinkimo nedalyvauti punktus dėl prieglobsčio ir vizų politikos. Komisija ir Parlamentas palaikė Vokietijos siūlymą „komunitarizuoti" šią politiką, nes tai labai padidintų jos įtaką. Kitos šalys į siūlymus žvelgė labai skeptiškai: britams tokios politikos nereikėjo, prancūzai pozityviau žiūrėjo į esminius klausimus, tačiau skeptiškai vertino viršnacionalines priemones[152].

Galutinis susitarimas pripažino visur sklindantį skepticizmą, ir klausimas buvo atidėtas. „Trijų ramsčių" projektas sumažino Teismo, Komisijos ir Parlamento įtaką migracijos politikai ir sustiprino Europos Tarybos galias. Vienintelis esminis pokytis buvo sutartis dėl bendro trijų šalių vizų reguliavimo nustatymo vienbalsiu balsavimu, o po 1996 m. – kvalifikuota dauguma su neišimtine Komisijos teise siūlyti. Šis pokytis neišplėtė nei prieglobsčio, nei imigracijos politikos.

Socialinė politika: vienuolika vyriausybių pasirenka stoti

Ir prieš Mastrichto sutartį, ir po jos EB turėjo tik minimalią socialinę politiką. Išskyrus punktus dėl lyčių lygybės ir darbo praktikos, priimtus derybose su Prancūzija ankstyvaisiais metais, kurie turėjo įtakos kai kuriems svarbiems ETT sprendimams, Romos sutarties originale socialinės politikos

[151] Ross, *Jacques*, 147, taip pat 137–144. Interviu su vyriausybės vadovu (1995 m.) ir nacionaliniu vyriausiuoju derybininku (1994 m.); Corbett, *Treaty*, 44–48; *L'Expres*, 20 December 1991, 16.

[152] *Economist*, 30 November 1991, 48, and 7 December, 1991, 54; Ross, *Jacques*; Cloos, *Traité*, 68–69; Ludlow, „Reshaping", 444; interviu su Tarybos pareigūnu.

punktų nebuvo. SEA leido taikyti KDB derinant sveikatos ir saugumo valdymą; šį leidimą Komisija interpretavo labai plačiai, tačiau sprendžiant visų kitų socialinės politikos sričių klausimus, ypač kolektyvinių derybų valdymą ir finansinius punktus, toliau buvo reikalaujama nepasiekiamo vienbalsiškumo. 1988 m. Delors'as pasiūlė neįpareigojančią Europos socialinę chartiją, kurią patvirtino visi nariai, išskyrus Britaniją, tačiau, leidžiant įstatymus, į tai nebūdavo atsižvelgiama[153].

Mastrichto derybų dalyviai patikrino siūlymus dėl socialinės politikos, pateiktus mažiausiai aštuonių nacionalinių vyriausybių ir Komisijos. Nesutarimas greitai sumažėjo iki dviejų klausimų: KDB masto ir punktų įtvirtinant Europos lygmeniu darbo valdymo derybas EB įstatymais paremta tvarka („derėkitės arba mes legalizuosime" punktą). KDB parėmė turtingosios šalys – Prancūzija, Belgija, Liuksemburgas, Italija, Danija ir Komisija; Vokietija taip pat pritarė, tačiau greitai pasirinko kompromisinę poziciją palaikyti „sustiprintą KDB" ir turbūt vienbalsiškumą. Neturtingesnės šalys – Britanija ir Ispanija, kurioms tyliai pritarė Airija, Portugalija ir Graikija, ryžtingai priešinosi tvirtai socialinei politikai. Johnas Majoras nuėjo toliausiai, iš anksto viešai konstatavęs, jog veto ar atsisakymas svarbiau už narystę; Hurdas vėliau teigė, jog Bendruomenių rūmai, kuriuose daugumą sudarė konservatoriai, atmetė bet kokią sutartį, kurioje neužfiksuotas Britanijos pasirinkimas nestoti[154].

Europos verslininkai, atstovaujami UNICE, prieštaravo bet kokiam „kiekybinių" sričių (atlyginimai, atostogos, socialinio saugumo garantijos) ir kolektyvinių derybų valdymui. Liko nedaug sričių, išskyrus lyčių diskriminaciją ir darbo saugą, kurias jau valdė EB. Tačiau UNICE nenoriai rėmė Komisijos „derėkitės arba mes legalizuosime" siūlymą šiose srityse turbūt todėl, kad remiantis juo pasirodė lengva stabdyti siūlymus. 1991 m. spalio pabaigoje vyriausybės narės pasiekė kompromisą: kelios nekiekybinės sritys buvo įtrauktos pagal KDB (pvz., informacija ir tarptautinių bendrovių darbuotojų konsultacijos), kelios kiekybinės sritys buvo paminėtos, tačiau liko vienbalsės (pvz., socialinis saugumas, darbo sutartys, kolektyvinės darbuotojų sutartys) ir esminiai klausimai dėl darbo užmokesčio derybų buvo specifiškai pašalinti už EB kompetencijos ribų (pvz., darbo užmokestis, teisė streikuoti, profsąjungų teisės). Kai kuriose srityse „derėkitės arba mes legalizuosime" procedūra buvo patvirtinta[155].

[153] Corbett, *Treaty*, 49–50.

[154] Laiškas į *Economist*, 15 June 1996; Ross, *Jacques*, 145–153; Corbett, *Treaty*, 49–51; *Economist*, 7 December 1991, 52; Peter Lange, „Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?" *Politics and Society* 21:1 (March 1993), 5–37.

[155] George Ross, „Assessing the Delors Era and Social Policy", in Paul Pierson and Stephan Leibfried, eds., *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (Washington, D.C., 1995), 379ff.

Šios socialinės politikos pažadai buvo tik simboliški, tačiau Majoras nesitaikstė. Taip Britanijos narystė buvo palikta spręsti Mastrichto derybose. Majoras siūlė visus socialinės politikos klausimus spręsti vieninguoju pritarimu, kurį Kohlis atmetė. Pirmą valandą nakties prieš viršūnių susitikimo pabaigą derybose akis į akį Majoras ir Kohlis sutiko, jog vienuolika narių žengs be Britanijos – svarstymas, kuris iš anksto aptartas su Mitterrand'u ir kuriam tarpininkavo pirmininkaujanti Danija. Delors'as, įgyvendindamas anksčiau Komisijos teisinės tarnybos parengtus nutarimus, įtikino visas vyriausybes nares leisti vienuolikai narių EB struktūroje priimti Britanijai netinkamas priemones – tai buvo sprendimas, slaptai parengtas Komisijoje, nors kai kas vėliau pareiškė, jog prie jo taip pat prisidėjo Tarybos sekretoriatas. Majoras, nors ir prieštaravo jo rėmėjai, priėmė siūlymą. Staigus Britanijos pasirinkimas nestoti nustebino kelias kitas Viduržemio jūros šalių, Airijos ir Nyderlandų vyriausybes, kurios atvirai rėmė socialinės politikos siūlymus visą laiką tikėdamos, kad Britanija jį sušvelnins. Kai Britanija pasirinko nedalyvauti, kitos vyriausybės susidūrė su stipresne politika negu tikėjosi ir spaudimu greitai baigti viršūnių susitikimo derybas. Delors'as nugalėjo pietines šalis pažadėjęs didesnį struktūrinį finansavimą, o Ispanijos atveju jį palaikė socialistai[156].

Aiški socialinių elgesio taisyklių forma, kaip dažnai sakoma, atspindi nenumatytų pasekmių ir viršvalstybinių entreprenernių veiklos Europos integracijoje svarbą. Rezultatas, kaip sakoma, nebuvo patrauklus britams, kurie būtų norėję iš sutarties pašalinti visus socialinius punktus, ir ypač nuliūdino Britanijos Viduržemio jūros sąjungininkus, tokius kaip Ispanija, taip pat kai kurias konservatyvias turtingesnių šalių vyriausybes, kurių retorika neatspindėjo tikro įsipareigojimo, tačiau kurias paskutinę minutę sulaikė Britanijos padarytos nuolaidos. Tačiau nepervertinkime šio pareiškimo. Išrinkus Blairo vyriausybę 1997 m., Britanijos vyriausybė vis tiek prisidėjo prie susitarimo. Tuo tarpu tai buvo ypač ignoruojama, įvedant tik du palyginti nereikšmingus punktus. Vis dėlto, reikia pasakyti, kad Delors'o įsikišimas pastūmėjo esamą politiką šiek tiek aktyvesnės socialinės politikos link[157].

[156] Aš negalėjau patvirtinti nuolatinių gandų, akivaizdžiai sklindančių iš Britanijos užsienio reikalų ministerijos, apie esminę sąsają su Jugoslavija. Cf. Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington, D. C., 1995), 184–185; interviu su Vokietijos valstybės sekretoriumi, 1996; interviu su ministru pirmininku, 1996.

[157] Interviu su ministru pirmininku, Delors'u, nuolatiniu atstovu ir komisijos pareigūnu. Kritinį vertinimą žr.: Wolfgang Streeck, „From Market-making to State-building: Reflections on the Political Economy of European Social Policy", in Pierson and Leibfried, eds., *European*, 389–431.

Kompetencijų plėtimas ir KDB

Nacionalinės vyriausybės pateikė dešimtis išsamių pasiūlymų, kaip kurti naujas politikos programas arba taikyti KDB naujose srityse, tokiose kaip transeuropinė infrastruktūra, visuomenės sveikata, turizmas, transporto saugumas, švietimas ir profesinis mokymas, kultūra, energija, vartotojų apsauga, pramonės politika, gyventojų apsauga ir jaunimas. Pietinių šalių vyriausybės siekė aptarti naujas kompetencijas, iš kurių jos galėtų gauti didesnes EB subsidijas, tokias kaip turizmas ir visuomenės sveikatos punktai. Šiaurės šalys ėmėsi vadovauti įteisinant esamus aukštus standartus ar jau taikomas įsiterpimo formas. Kaip matėme, vyriausybės į derybas įtraukė ypatingų interesų sritis ir ypatingas opozicijos sritis; buvo nedaug tikimybių, kad pavyks susitarti.

Tačiau beveik visos šios pastangos nuėjo perniek, o daugelis jų buvo tik simbolinės. Kompetencijas plėsti nebuvo numatyta, kadangi nė viena vyriausybė nerėmė KDB taikymo be išimčių. Tiesa, Prancūzija ir Vokietija buvo už KDB taikymą sprendžiant „iš principo“ visus „nekonstitucinius“ ekonominius klausimus, tačiau išimtys buvo sudarytos kai kurioms svarbiausioms Vokietijos ekonominio aktyvumo sritims, kurioms dar nebuvo taikomas daugumos balsavimas, tokios kaip vizų politika, savitarpiškas profesionalų pripažinimas ir netiesioginis apmokestinimas. Britanija, Ispanija, Airija, Graikija ir Portugalija prieštaravo net ir šiems klausimams. Vokietija ir Britanija nepalaikė Prancūzijos, Italijos ir Komisijos bendros pramonės politikos siūlymų. Britanija ir Prancūzija, apsirūpinančios energija, atmetė kai kuriuos net dešimties metų senumo siūlymus dėl EB energijos politikos. Vokietijos, Olandijos ir Danijos pastangos remti aplinkos ir vartotojų apsaugą sukėlė stiprią Britanijos ir pietinių šalių opoziciją. Vokietijos ir Liuksemburgo patarimai dėl didesnio transporto saugumo valdymo nebuvo išgirsti, kaip ir prancūzų bei italų parama EB kultūros politikai. Pastangas KDB taikyti mokslinėms programoms stabdė Britanija (11:1 balsai), nors Kohlis po to atvirai pasveikino Majorą. Buvo sukurta simbolinė „Europos pilietybė“, tačiau vienintelis su tuo susijęs politinis veiksmas buvo Ispanijos siūlymas leisti EB piliečiams balsuoti vietos rinkimuose ten, kur jie gyvena. Britanijai nepavyko sustabdyti nutarimo dėl transeuropinių tinklų, kuriuos stipriai rėmė verslininkai ir kitos valstybės narės, kurios būtų išrinktos KDB būdu, tačiau tai buvo sritis, kurioje vyriausybės dalyvavo remiantis specialiu *juste retour* pagrindu. Daug kitų Mastrichto sutarties nuostatų, tokių kaip vartotojų apsauga, švietimas ir visuomenės sveikata pagal 130 straipsnį apskritai pakeitė teisinę bazę politikos, jau pradėtos taikant KDB pagal 100 straipsnį. Pasekmė ne visada buvo EB kompetencijų plėtimas: tokie pokyčiai *apribojo* Teismo ir Komisijos įtaką. Delors'ui nepa-

vyko blokuoti vartotojų apsaugos punkto, taip pat įtraukti naujų švietimo bei kultūros punktų į sutartį, kurie akivaizdžiai apribojo pastangas koordinuoti nacionalinę politiką. Buvo įtraukti keli klausimai, kuriuos rėmė Komisija, tačiau jų buvo labai nedaug. Nepaisant Ispanijos nusiskundimų dėl Komisijos kišimosi į aplinkosaugos reikalus ir pietinių valstybių reikalavimo išsaugoti vienbalsiškumą, turtingesnėms valstybėms sekėsi plėsti KDB svarstant kai kuriuos aplinkosaugos klausimus, tačiau fiskalinių priemonių sritis ir klausimai, susiję su žemės panauda, vandeniu ir energija, buvo atmesti. Čia taip pat daug reikšmės turėjo veiklos, jau atliktos taikant KDB pagal 100 straipsnį, perklasifikavimas[158].

Paskutinis derybų dėl kompetencijų matmuo buvo susijęs su „subsidijavimu" – bendru principu, jog politikos veiksmai turi pasklisti žemiausiame prieinamame lygmenyje (vietiniame, regioniniame, valstybės ar EB). Sutartyje buvo bendras subsidijavimo punktas, kurio teisinė prasmė liko neaiški. Skirtingos vyriausybės šį punktą rėmė skirtingais sumetimais: Britanijoje jis buvo suprantamas kaip stabdantis integraciją; Prancūzijoje – kaip ribojantis viršvalstybinius organus, o Vokietijoje – kaip remiantis regionines vyriausybes. Tos pačios kilmės spaudimas sukūrė simboliškai reikšmingą, tačiau iš esmės neveiklų Regionų komitetą[159].

Europos Komisija ir Parlamentas: nuo bendradarbiavimo prie bendrų sprendimų

Kaip ir SEA derybose, Vokietija stipriai rėmė parlamentinių galių plėtrą. Palaikoma Italijos, Belgijos ir Nyderlandų, Vokietija pateikė du siūlymus. Pirmąjį, – kad Parlamentas turėtų įgyti iniciatyvos galią, jam būtų leista klausti, Komisija teiktų siūlymus Tarybai ir, jei klausimas atmetamas, jis turėtų teisę siūlyti pats. Antrąjį, kad bendradarbiavimo procedūra būtų pakeista bendro sprendimo procedūra, pagal kurią „sutaikinimo komitetas", sudarytas iš 12 EP narių ir 12 ministrų, balsuotų dėl parlamento pasiūlytų pataisų. Penkios vyriausybės kartu su Prancūzija, Jungtine Karalyste ir Danija prieštaravo šiems siūlymams. Prancūzija rėmė didesnes Ministrų Tarybos galias ir

[158] *AE*, 14 November 1991, 3, and 12 December 1991; interviu su Tarybos pareigūnu, Delors'u, vyriausybės komisijos nariu, nuolatiniu atstovu, 1991–1996; Grant, *Delors*, 154–155; Ross, *Jacques*; *Economist*, 7 December 1991, 52–53. Dėl vartotojų teisių anksčiau KDB buvo taikomas pagal 100 straipsnį; nuo 1983 m. vyko Tarybos posėdžiai, skirti šiam klausimui – vadinasi, Delors'o opozicija perkeliant jį į naują straipsnį.

[159] Konkrečios švietimo ir mokslo politikos taikant KDB buvo priimtos tada, kai Vokietija rėmė pietines šalis. Fountain, „German". Kai kas nesutinka, jog tai atspindėjo federacinės vyriausybės pastangas didinti savo įtaką srityse, tradiciškai priklausančiose Länderiui.

nacionalinius parlamentus, o Jungtinė Karalystė ir Danija priešinosi bet kokiai Europos institucijų plėtrai[160].

Nė viena vyriausybė nepalaikė grynojo viršvalstybinių galių padidėjimo; net Vokietijos siūlymai būtų padidinę Parlamento galias daugiausia Komisijos sąskaita. Ypač Vokietija ir kitos pasisakė už tai, jog Tarybai būtų leidžiama peržiūrėti kvalifikuotos daugumos, o ne vienbalsiu balsavimu priimtą siūlymą, taigi mažinant unikalią Komisijos galią siūlyti. Pakartotinai pateiktoje Jeano Pierre'o Piriso, Teisinės tarybos tarnybos direktoriaus, kalboje, kurį palaikė Prancūzijos valstybės taryba, buvo apsvarstyta nuostata, kuri galėtų pašalinti Komisijos teisę atšaukti įstatymus sutaikinimo procedūros metu. Delors'as tokias schemas pavadino „sumanymu sukritikuoti Komisiją ir nuvesti ją į šalį"[161].

Komisija užėmė gynybinę poziciją, tačiau Delors'o pastangas pernelyg nesumažinti Komisijos galių pagaliau lydėjo nuosaiki sėkmė. Kai kuriuose žemesnio lygio posėdžiuose dauguma vyriausybių atstovų rėmė prancūzų ir vokiečių pastangas apriboti esančias Komisijos iniciatyvos galias – priešiškumo lygį, kurį vienas Komisijos narys paaiškino kaip reakciją į Komisijos „aroganciją". Šių pastangų buvo išvengta paskutinę minutę, kai aktyviai įsikišo Delors'as. Komisija prarado kai kurias teises priimti pataisas ar vetuoti Parlamento siūlymus antrajame bendro sprendimo procedūros svarstyme, tačiau ji išlaikė teisę panaikinti keitimus Tarybos ir Parlamento taikinamuosiuose posėdžiuose. Delors'ui padedant taip pat nebuvo priimta nuostata (globojama Britanija), kad Parlamentas dalyvautų vietoj Komisijos įgyvendinant politiką ir didesnę Parlamento kontrolę, Komisijai turint teisę klausti, pateikti peticiją ir auditorių teismą. Italų siūlymas, kad Parlamentas tikrintų kiekvieno Komisijos nario lojalumą individualiai, buvo atmestas balsuojant vienu bendru balsu visoje Komisijoje – beveik lygiu Parlamento ankstesnei galiai paleisti Komisiją ir iš tiesų labai sunkiai pritaikomu praktikoje. Delors'ui labai sunkiai sekėsi stiprinti esančią bendradarbiavimo procedūrą leidžiant įstatymams įsigalėti automatiškai, jei Taryba per tris mėnesius nesiims jokių veiksmų reikalauti Tarybos KDB – Komisijos siūlymas, kuris turėjo padidinti viršnacionalinę įtaką ir stiprinti Komisijos galią mažinant Tarybos ir, ko gero, Parlamento galias[162].

[160] Šis ir kitas paragrafas yra pagrįsti: Ross, *Jacques*; Martial, „France", 121–122; interviu su Vokietijos kanceliarijos pareigūnu ir Delors'u. Vokietija siekė išplėsti bendradarbiavimo procedūrą svarstant visus EB, o ne tik bendrosios rinkos klausimus. Ispanija siekė sušvelninti bendrą sprendimą.

[161] Ross, *Jacques*, 149; interviu su Tarybos sekretoriato pareigūnu.

[162] Ross, *Jacques*, 148–149, 192–193; Ludlow, „Reshaping", 442; interviu su Tarybos pareigūnu, Delors'u, Komisijos pareigūnu, nuolatiniu atstovu, 1991–1997; Grant, *Delors*, 154–155; *Economist*, 7 December 1991, 52–53.

1991 m. viduryje debatai perėjo į bendrą sprendimą. Kohlis įtikino Mitterrand'ą remti bendro sprendimo ir KDB taikymą sprendžiant daugumą tradicinių ekonomikos klausimų. Tačiau Vokietijos vyriausybė taip pat priėmė kompromisą: jei sutaikinimo komitetas nieko nepasiektų, siūlymas būtų nepriimtas, ir kartu apkaltintų, tačiau Taryba galėtų reziumuoti savo bendrą poziciją per šešias savaites, jei Parlamentas aiškiai atmestų visą įstatymą. Todėl Parlamento galios būtų apribotos, išskyrus tuos atvejus, kai Parlamentas norėtų prisiimti visą viešą atsakomybę nesėkmės atveju, palaikomas absoliučios balsų daugumos – sudėtingas pavyzdys tuo atveju, jei dauguma EP narių retai lankytų posėdžius. Ši bendro sprendimo rūšis buvo pripažinta tokiu reformos menkniekiu, palyginti su ankstesniais siūlymais, kad Parlamentas jam daugumoje derybų prieštaravo. Nepaisant nieko, Britanija ir Danija priešinosi bendram sprendimui, išskyrus tuos atvejus, kai Parlamentas buvo įtrauktas laikinai – bendrojoje rinkoje, aplinkosaugos bei tyrimų ir plėtros politikoje – ir iš pradžių boikotavo diskusijas. Nyderlandai siekė praplėsti bendrą sprendimą transeuropinių ryšių ir vartotojų politikoje; Prancūzija siūlė pramonės, sveikatos, kultūros ir socialinę politiką. Genscheris siūlė papildomą punktą dėl keitimų ateityje. Galų gale bendro sprendimo procedūra buvo išplėsta srityse, kuriose bendradarbiavimo procedūra buvo, ir keliose, kur EB apribojo galias ar sprendimų priėmimas buvo neprieštaringas. Tik vienu atveju – infrastruktūros politikoje – bendras sprendimas nedviprasmiškai padidino viršnacionalinių institucijų įtaką, tačiau tai buvo sritis, kurioje vyriausybės paprastai savanoriškai dalyvavo *juste retour* pagrindu[163].

Didžiausi Komisijos ir Parlamento galių pokyčiai yra arti žemiausio svarbiausių vyriausybių bendro rodiklio, nors šis faktas buvo kruopščiai slepiamas. Labai nuosaiki Komisijos įtaka buvo perleista Parlamentui, kol Prancūzija ir Britanija – atrodo, tyliai remiama Vokietijos, – stabdė bet kokį žymesnį viršvalstybinių institucijų galių grynąjį padidėjimą. Taigi net Britanija ir Danija neprieštaravo, kad bendradarbiavimo procedūra pereitų prie bendro sprendimo procedūros. Jei kas nors, kaip, pavyzdžiui, Delorsas tiki, jog Komisija gali darniau ir veiksmingiau nustatyti darbotvarkę negu Parlamentas, Mastrichto sutartis, atsižvelgus į viską, gali turėti *ribotą* viršnacionalinę galią. Didžiausią pralaimėjimą, kaip pareiškė Komisijos narys Émile Noëlis ir pats Delors'as, patyrė Komisija. Delors'as vis dar galėjo laikyti save laimingu, kad radikalesniems prancūzų ir vokiečių siūlymams sumažinti Komisijos galias nebuvo pritarta – ne tik dėl mažesniųjų vyriausybių opozicijos[164].

[163] Émile Noël, „A new Institutional Balance?" in Renauld Dehousse, ed., *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?* (Munich, 1994), 17; interviu su Tarybos pareigūnu.

[164] Noël, „New", 16–25; interviu su Tarybos sekretoriato pareigūnu, nuolatiniu atstovu; interviu su Delors'u.

Aiškinant tarpvalstybines derybas ir institucijų pasirinkimą

Dalyviai bendrai pripažino, kad derybos buvo veiksmingos. Keli tikslai buvo „palikti ant stalo“, ir skirstant naudą, susijusią su EPS Mastrichte, vokiečiai laimėjo daugiausia. Kaip šį aptariamą procesą ir rezultatų modelį – veiksmingų derybų, kurių kraštutinės nuolaidos tiko Vokietijai, o kitoms šalims tiko iš esmės – galima geriausiai paaiškinti?

Efektyvumas: derybos yra „tikras Delors'o košmaras“

Daugelis Mastricho derybų tyrimų pabrėžia viršvalstybinį vadovavimą. Wayne'as Sandholtz'as paviršutiniškai pabrėžia, kad „tarptautinis vadovavimas buvo būtinas nustatant susitarimų pulą“[165]. Viršvalstybinių derybų teorija numato, kad mes apžvelgtume būtinos informacijos ir idėjų (didelės pereinamojo laikotarpio išlaidos) stygių, kuris baigiasi tarpvalstybinių „derybų nesėkme“; santykinė viršvalstybinių dalyvių pažanga įsivaizduojant inovacinius politinius sprendimus, atskleidžiant prioritetus, apibendrinant techninius ir teisinius sprendimus, teikiant įstatymų argumentus ir priimant vidaus politikos apribojimus. George'as Rossas mano, jog Delors'as darė įtaką „visiems EPS svertams“ ir sprendė problemas patardamas bei skelbdamas EPS privalumus, ypač Delors'o komiteto ataskaitoje[166].

Nuosekliau ištyrę konkrečias viršvalstybinių derybų teorijos prielaidas, matome, kad jos nepatvirtina šių išvadų. Derybos tarsi buvo veiksmingos ir pastovios pagal Pareto, galimi rezultatai su mažomis išimtimis buvo aiškūs visiems dar gerokai prieš derybų pabaigą. Nei dalyviai, nei komentatoriai nė neabejojo, kad potencialūs tikslai galėjo būti „palikti ant stalo“. Paaiškėjo, jog Komisija, išskyrus vieną ar dvi labai mažas išimtis, nesinaudojo jokiomis privilegijomis prieiti prie informacijos ar ekspertizės; priešingai, jos politinė informacija ir sprendimai buvo atvirai klaidingi, lydimi įsikišimų, kurie buvo bergždi, o gal net, pasak to meto Prancūzijos ministro, „destruktyvūs“[167]. Informacija ir idėjos buvo nei brangios, nei greitai įgyvendinamos, nei asimetriškai paskirstytos viršvalstybinių veikėjų nuožiūra; paaiškėjo, jog vyriau-

[165] Sandholtz, „Choosing Union“, 37. Kaip Lindbergas ir Haasas, Sandholtzas kartais primena, jog vadovavimas taip pat galėjo būti suteiktas nacionaliniams veikėjams, nors jo argumentas iš esmės pabrėžia viršvalstybinių entreprenerių vaidmenį.

[166] Ross, *Jacques*, 81–82. Taip pat Grant, *Delors*, Schönfelder and Thiel, *Markt*, 42; Dyson and Featherstone, *Elusive*, 306–308.

[167] Interviu su Prancūzijos ministru.

sybės buvo aiškiai informuotos apie alternatyvas ir greitai išaiškino galimas pasekmes. Palyginti mažai nesutarimų buvo dėl pinigų integracijos techninių ar teisinių pagrindų. Tiesą sakant, ekspertų susitikimai ir derybos tęsėsi trejus metus, kuriuos galima būtų laikyti blogų derybų požymiu, tačiau tai nebuvo neefektyvus rezultatas pagal Pareto; kiekvienas atidėjimas, o ypač 1989 m. gruodį ir 1991 m. birželį, kaip matėme, buvo specifinių Vokietijos ir Britanijos reikalavimų rezultatas.

Komisija nacionalinėms vyriausybėms nesuteikė jokio informacinio ar sąvokų pirmumo. Iniciatyvų buvo daug, kaip numato tarpvyriausybinė teorija, ir beveik visos vyriausybės ir net žemesnės nacionalinės institucijos, tokios kaip Bundesbankas, pateikė detalius siūlymus, net gatavus pinigų ir politikos integracijos sutarčių projektus. Dėl specifinių punktų dažnai buvo pateikiamos šešios ar aštuonios skirtingos nuomonės. Kaip numato tarpvyriausybinė teorija, stipriausią iniciatyvą dėl pinigų politikos rodė labiausiai suinteresuota šalis – Prancūzija, beveik anksčiausiai pateikusi konkrečius siūlymus ir sutarties projektą bei siūlanti suteikti Europos Tarybai didesnes galias negu rekomendavo Delors'o ataskaita[168]. Priešingai, Komisijos ir Parlamento siūlymai keliavo lėtai ir, „kai Komisijos dokumentai atkeliaudavo ir galėdavo būti perskaityti laiku, jie paprastai įgydavo daugiau vertės; tačiau ten taip pat patekdavo be galo daug panašių dokumentų iš valstybių narių, taigi vargu ar buvo įmanoma juos išskirti iš kitų“[169]. Parlamento ataskaitos nepadidino potencialių sutarčių skaičiaus. Kai jos atkeliavo, Komisija ir Parlamentas nuosekliai neįvertino politinės situacijos, ir rezultatas buvo serija įspūdingų nesėkmių, primenančių vėlesnes Monnet ir Hallsteino iniciatyvas. Valstybės narės skundėsi komisijos informacijos vadyba, jog ji slepia informaciją. Nesinaudodama teisėtumu, Komisija buvo vertinama įtariai. Kai kam atrodė, kad svarbiausias Komisijos rūpestis buvo įgyti daugiau galių. Įtarimas dėl siūlymų didinti Komisijos galią – kaip siūlymai automatiškai priimti įstatymą, jei Taryba nepriimtų sprendimo – buvo akivaizdus[170].

Ir politines, ir pinigų integracijos derybas faktiškai valdė ir joms tarpininkavo pirmiausia keletas Tarybos sekretoriato pareigūnų, rotaciniu būdu išrinkta valstybė pirmininkė, nacionalinių vyriausybių lyderiai, o svarstant

[168] Po Ispanijos, Prancūzijos ir Vokietijos siūlymų pateikimo Liuksemburgo atstovas skundėsi, kad kiekviena šalis pateikia gatavą sutarties projektą. Interviu su nacionaliniu atstovu; Heisenberg, *Mark*, 178–179; Ross, *Jacques*; Gaddum, *Deutsche*, 356–366.

[169] Ross, *Jacques*, 90, 89–92. Vienas Komisijos pareigūnas procesą apibūdino taip: „Kiekvienas teškia į akis viską, kas šmėkščioja jo mintyse (...), vėliau (...) skirtumai, kurie tikrai trukdo, išaiškėja (...) palaipsniui, paskutiniuose posėdžiuose jie išsiaiškins skirtumus, ir mes turėsime savo tekstą." Joly Dixon, cituota iš: Ross, *Jacques*, 85. Ludlow, „Reshaping", 426.

[170] Interviu su Tarybos sekretoriato pareigūnu.

pinigų integraciją – finansų ministerijų pareigūnai ir centrinių bankų atstovai – turint galvoje, kad sandorių tvarkymo išlaidos būtų žemos palyginti su nauda. Politinės sąjungos deryboms pirmininkavo Taryba, kurią rėmė dešimties Tarybos pareigūnų komanda ir kuri susistemino derybas bei parašė sutarties projektą, paremtą nacionalinių vyriausybių siūlymais. Diskusijos, kaip ir pozicijos, buvo stabilios. Daugeliu atvejų tie patys siūlymai buvo iškelti pakartotinai, net priėmus sprendimus nuo 1988 m. pradžios iki 1991-ųjų pabaigos.

Derybose dėl pinigų politikos daug buvo tikėtasi iš Delors'o, ypač Delors'o komiteto susitikimuose. Kaip pastebėjo Komisijos pareigūnas, „galutinėje ataskaitoje nebuvo nė žodžio apie tai, kad [Delors'as] ne autorius". Jis kontroliavo „visus EPS svertus", o rezultatas, daro išvadą Rossas, buvo „Delors'o kūryba". Kiti teigia, jog kaip pirmininkas Delors'as vadovavo susitikimams ir kreipė centrinio banko valdytojus „susitarimo link, kurio norėjo pats Komiteto prezidentas" ir tolesnėse derybose išliko svarbus[171].

Tokios išvados, kaip matėme, klaidina. Tiesa, kad Delors'as sukūrė daugiausia formuluočių; tačiau jo įtaka vis dėlto buvo menka. Iš esmės jis atliko techninio sekretoriaus funkciją, buvo koordinatorius, reporteris ir projekto autorius; jis rašė kai kuriuos kompromiso tekstus, kaip teigia Rossas, tačiau nedarė įtakos jų turiniui; du Delors'o komiteto nariai, kaip matėme, neatsimena, kad jis būtų pateikęs ar vetavęs kokį nors svarbų siūlymą. Nuosekliau panagrinėjus Rosso šaltinius, galima rasti duomenų, jog Delors'as tik „taisė", bet nekūrė tekstų. Jis atsisakė spausti svarbiausius bankininkus, ir nusišalindamas nedalyvavo, pavyzdžiui, pateikiant pereinamojo laikotarpio į pinigų sąjungą grafiką iš dalies dėl garsios vyriausybių narių nesėkmės nustatyti 1980 metus, kurie buvo siūlomi Wernerio ataskaitoje. Išskyrus nenorą nustatyti datą ir didesnį skaitymąsi su Vokietijos antiinfliaciniais prioritetais – Delors'as buvo prieš abu elementus – Delors'o komiteto ataskaita labai panaši į Vernerio komiteto ataskaitą, pateiktą prieš du dešimtmečius. Kohlis ir Mitterrand'as jį paskyrė aiškiai tam tikslui[172].

Derybų dėl politinės sąjungos rezultatai buvo sėkmingi, nors Komisija nusprendė anksti pasitraukti iš žaidimo. Delors'as boikotavo procesą ir iškeliavo lankyti valstybių sostinių mobilizuojant paramą prieš Liuksemburgo projektą. Jis tikėjosi, jog derybos nepavyks ir Komisija galės pateikti visiškai

[171] Ross, *Jacques*, 81–82; Dyson and Featherstone, *Elusive*, 306–308; Schönfelder and Thiel, *Markt*, 42; Dyson and Featherstone. Endo, kuris nuosekliausiai tyrinėjo klausimą, padarė paradoksalią išvadą, jog Delors'as buvo veiklus sumanytojas, nes jis *ne*turėjo tiesioginės įtakos priimant Pöhlio reikalavimus. Endo, *Political*, chaps. 7–9.

[172] Interviu su dviem Delors'o komiteto nariais 1991 ir 1994 m. Pöhlis mano, jog „ataskaitą iš esmės teikė valdytojai". Gros and Thygesen, *European*, 320.

naują siūlymą. Tačiau 1991 m. birželį valstybių narių vyriausybės aiškiai siekė sutarimo; jos ir toliau tarėsi, nors pasiekė vidutiniškų rezultatų, dar šešis mėnesius ir davė Britanijai daugiau laiko susitvarkyti vidaus politiką. Komisijos paskutinės pastangos atsakyti, o būtent remti Danijos projektą, atvedė tik į nesmagų „Juodąjį pirmadienį" 1991 m. rugsėjį. Tai rodo, kad ne tik Komisijai trūko kruopščios politinės įžvalgos, bet ir tai, jog derybos buvo palyginti veiksmingos tuo požiūriu, kad net ir aktyvesni darbotvarkės sudarytojai negalėjo siekti stipresnio susitarimo. Panašiai ir Delors'o siūlymą dėl BUSP, kuriuo remiantis bet kurios šešios šalys galėjo inicijuoti veiklą ir Komisija būtų galėjusi išlaikyti svarbias iniciatyvos bei įgyvendinimo galias, tuoj pat atmetė Prancūzija, Britanija ir Tarybos sekretoriatas. Tokie siūlymai buvo mažų mažiausiai bergždi ir galbūt prisidėjo prie derybų išlaidų ir nesėkmės[173]. Pagaliau Delors'as kritikavo bendrą politinės sąjungos derybų rezultatą ir pavadino jį „organizuota šizofrenija". Visas procesas buvo, kaip jis prisimena, „tikras košmaras"[174].

Verta paminėti tris bendro neveiksmingo Delors'o darbo išimtis. Pirma, metus po Berlyno sienos griūties Delors'as sėkmingai vadovavo buvusios Rytų Vokietijos integracijos į EB procesui – sudėtingai sričiai su žemės ūkio ir finansų klausimais, kurie galėjo sukelti daug konfliktų tarp EB narių ir, ko gero, „nuversti nuo bėgių" derybas. Antra, Komisijos pirmininkas sėkmingai kovojo priešakyje gindamas išskirtinę Komisijos teisę siūlyti, kurią dauguma vyriausybių norėjo panaikinti pačiuose pirmuosiuose žemesniuose negu ministerijų susirinkimuose, kaip ir Komisijos teisę atšaukti siūlymus nesvarsčius. Trečia, įsikišęs paskutinę minutę, Delors'as sukūrė dviejų kelių EB socialinę politiką. Šis žingsnis, ko gero, išplėtė bendradarbiavimą labiau negu pačios vyriausybės būtų sau leidusios[175].

Europos Parlamentui nesisekė dar labiau. Visos penkios jo ataskaitos buvo arba nereikalingos, arba bergždžios. Iš jo išskirtinių reikalavimų buvo priimta tik silpna bendro sprendimo procedūra, nuosaiki KDB plėtra ir socialinė politika, taip pat EPS nutarimo nedalyvauti apribojimas – visus šiuos punktus seniau palaikė didžiiosios valstybės narės. (Pirmieji du buvo pasiūlyti SEA derybose). Tiesioginė įtaka, regis, buvo apribota ir galėjo būti taikoma tik mažuose reikaluose, kaip termino trukmės pokyčiai, už kuriuos Parlamento pirmininkas pasisakė paskutinę minutę keliaudamas po šalių sostines. Net tai

[173] Ross, *Jacques*, 145–148; Grant, *Delors*, 189–198; interviu su Delors'u, Tarybos sekretoriato nariu. Endo, apskritai manantis, jog vadovavimas yra reikšmingas, daro išvadą, jog tai buvo tiesioginė vadovavimo „nesėkmė". Endo, *Political*, 8:89.

[174] Endo, Political, 8:103; Grant, *Delors*, 181.

[175] Interviu su Delors'u, 1996. Žr. p. 453–456 anksčiau.

kaip bendras sprendimas atspindėjo tarpvyriausybinius ryšius; Parlamentas, pasak vieno analitiko, „neplaukė prieš srovę", tačiau pasinaudojo Vokietijos simbolinių nuolaidų reikalavimu, kurias Parlamentas galėjo patenkinti[176]. Priešingai, siūlymai, kuriems EP nariai labiausiai pritarė – kurių dauguma buvo Danijos projekte – buvo atmesti prieš tai, kol Parlamentas išsakė savo požiūrį. Kaip jau supratome, Parlamentas, palaikydamas bet kokį integracijos sprendimą, neturėjo kito pasirinkimo, kaip tik atsisakyti ankstesnių grėsmių ir balsuoti už sutartį, kaip prieš penkerius metus ir padarė dėl SEA.

Galų gale, kaip paaiškėjo, nebuvo jokios galimybės mobilizuoti socialines grupes, kaip ir tarptautinio verslo SEA derybose. Žinoma, Komisija padėjo viešai skelbti EPS privalumus įvairiose ataskaitose, tarp jų 1987 m. Padoa-Schioppa studijoje ir 1990 m. ataskaitoje *Bendra rinka, bendri pinigai* – darbuose, kuriuos vienas komentatorius pavadino labai svarbiais, nes juose abejojama tarpvyriausybinių derybų priežastingumu. Tačiau nebuvo pateikta jokių įrodymų, jog vyriausybes ar socialines grupes nusvertų šie technokratiniai svertai. Prancūzijos ir Komisijos parama EPS, kaip Britanijos opozicija ir Vokietijos „ekonominių" prielaidų reikalavimas, liko pastovūs nuo 1984 m., o vėliau vykę debatai dėl Mastrichto iškėlė priešinga: EPS viešumas galėjo sukelti tik abejones[177].

Paskirstymas: „Vokietija yra pasirengusi įvesti sąlygas"

Svarbiausias dėmesys derybose buvo skiriamas ne iniciatyvoms ir veiksmingumui, o paskirstymo derybų raundui, tokiam pat intensyviam kaip ir kiti EB istorijoje. Sutarčiai dėl žengimo į EPS turint bendrą valiutą buvo plačiai pritariama, tačiau dėl aštuonių paskirstomųjų anksčiau analizuotų klausimų susitarta nebuvo. Kaip ir EuPS atveju, pirmieji nesutarimai svarstant šiuos klausimus atskyrė stiprios valiutos ir silpnos valiutos valstybes, o esminė konfliktų priežastis buvo antiinfliacinio patikimumo prioritetai, kurių siekė vyriausybės. Britanija priešinosi visiems susitarimams, tačiau kitos šalys buvo pasirengusios žengti pirmyn – vadinasi, diena po dienos trukusios derybos virto Vokietijos ir Prancūzijos konfliktu. Rezultatus stipriai palaikė Vokietija.

Prieš pereidami prie konkuruojančių paaiškinimų, turėtume pastebėti, jog mano paskirstymo rezultatų, kaip palankių Vokietijai, apibūdinimas meta iššūkį daugumos politinių mokslininkų požiūriui, jog Vokietijai derybose ne-

[176] Ludlow, „Reshaping", 402, taip pat 401–402, 416–417.
[177] Dyson and Featherstone, *Elusive*, 307–308.

sisekė[178]. (Beveik visi dalyviai matė rezultatą kaip bendrų tikslų siekį, išskyrus vieną, kurio kraštutines nuolaidas palaikė Vokietija.) Tačiau tokie tyrimai remiasi dviem atviromis išvadų klaidomis.

Pirma, jie linkę manyti, jog Bundesbanko pozicija ir Vokietijos valstybinė pozicija sutapo. Pavyzdžiui, Josephas Grieco ir Geoffrey'is Garettas bet kokį kraštutinių antiinfliacinių derybų kompromisą suvokia kaip Vokietijos nuolaidą. Kaip matėme, Vokietijos vyriausybės pozicija ilgai atspindėjo kompromisą tarp Bundesbanko iš vienos pusės ir vyriausybės bei pramonės – iš kitos; tradiciškai pinigų politikos bendradarbiavimo koalicija buvo linkusi šiek tiek sušvelninti tvarką stabilizuojant valiutos kursą. Bendrai paėmus, Vokietija rėmė stiprius antiinfliacinius saugiklius, tačiau nerėmė – nesvarbu ar dėl ideologinių, ar dėl ekonominių priežasčių – kraštutinės Bundesbanko pozicijos.

Antra, dauguma analitikų, kurių nuomone, Vokietijai blogai sekėsi Mastrichto derybose, nagrinėja neoficialų rezultatų pavyzdį. Michaelis Baunas pagrindinį dėmesį skiria politinei integracijai, ir tai leidžia Kohlį bei Vokietijos vyriausybę pavadinti „didžiausiais Mastricho nevykėliais", nors tikrasis rezultatas buvo – net derybose dėl politinės sąjungos – nuosaikiai palankus Vokietijai, o derybos dėl pinigų integracijos vyko beveik vien pagal Vokietijos pasiūlytus terminus. Wayne'as Sandholtzas savo apskritai įžvalgiame tyrime apgalvotai pasirinko tris sritis todėl, kad „vokiečiai negavo savo". Bet kokia derybų analizė, kuri siekia nuvertinti vieno veikėjo galią derybose remiantis tokiu kriterijumi, prisiima tai, ką ji nori įrodyti. Nesuprantant konteksto, tokia analizė gali klaidinti. Pavyzdžiui, Sandholtzas mano, jog sutartyje 1994-ieji metai, laikomi kaip antrosios stadijos pradžia, buvo kaip didžiausia Vokietijos nuolaida, tačiau ignoruoja *quid pro quo*, o būtent EPI sumažinimą iki simbolinės organizacijos ir konvergencijos kriterijaus įvedimą trečiojoje stadijoje. Visi dalyviai, kaip matėme, tikėjo, jog šie *quid pro quo* visas Vokietijos nuolaidas dėl pradinės datos pavertė beprasmėmis. Grieco, kaip ir Sandholtzo, teorinė analizė, iš pradžių apribota tose vietose, kuriose Bundesbankas nepasiekė savo, kurios, be abejonės, patvirtina neorealistines hipotezes, jog „silpnesni (...) partneriai sieks užtikrinti, kad taisyklės (...) suteiktų pagrįstas galimybes jiems skelbti savo nuomonę ir interesus". Grieco visiškai teisingai pabrėžė asimetriją ir jų gebėjimą sustabdyti naują susitarimą per EPS, tačiau jo realistinė „sąlyginės naudos siekimo" interpretacija nepaaiškina, kodėl Vokietija pritarė sutarčiai. Palikdamas nuošalėje spėliojimus apie aljanso formavimą prieš Japoniją ir galimą

[178] Baun, *Imperfect*, 97; Grieco, „Maastricht", 34–38; Garrett, „Politics", 105–124; Dyson and Featherstone, *Elusive*; Sandholtz, „Monetary", 126, 134–137; taip pat Heisenberg, *Mark*, 177.

Vokietijos įsitikinimą, jog EPS niekada nebus sukurta (nė vienas šių teiginių neturi pagrindo), Grieco spėlioja, jog Vokietijos pritarimas turbūt atspindi jos „derybų sėkmę užtikrinant, kad EPS sieks kainų stabilumo kaip svarbiausio tikslo". Tačiau tai leidžia manyti, jog pasiektas derybų rezultatas turėjo paskatinti Vokietiją todėl, kad jungtiniai tikslai kaip ir paskirstymo konfliktas sudarė Mastrichto sutarties pagrindą.

Požiūris, išdėstytas šiame skyriuje, o būtent – didžiulis dėmesys nuolaidų pavyzdžiui visame sutarties kontekste, aiškiai atskleidžia rezultatus, palankius Vokietijai. Norint paaiškinti nuolaidų paskirstymą, be esminio judėjimo į EPS, palankią Vokietijai, dėmesio verti trys teoriniai paaiškinimai: viršnacionalinių pareigūnų, kuriems vadovavo Jacquesas Delors'as, įtaka; tarpvalstybinė centrinių bankų atstovų, nukreipusių dėmesį į Delors'o komitetą ir kitus EB forumus, „pažintinės bendrijos" veikla ir tarpvyriausybinis modelis, pagrįstas Nasho derybų teorija, kuri pabrėžia Bundesbanko suvaržymus, įvestus Vokietijos išlošių rinkiniui, ir gautas Vokietijos nuolaidų EPS *quid pro quo* poreikis bei bendra valiuta. Požymių persvara remia tarpvyriausybines, o ne viršvalstybines ir tarpvalstybines sąskaitas.

Komisijos ir Parlamento reikšmė neturėtų ilgam atitraukti mūsų dėmesio. Mes jau supratome, jog nėra jokios priežasties tikėti, kad viršvalstybiniai veikėjai ar konkrečios vyriausybės turėjo naudos iš asimetrinės techninių, juridinių ir politinių idėjų koncepcijos. Delors'o atėjimas į komitetą, kuris buvo pavadintas jo vardu, buvo neveiksmingas; jo parama nesėkmingam „Danijos projektui" buvo per daug produktyvi. Jis nebedarė įtakos tolesnėms paskirstymo deryboms. Juolab, kad jo esminiai, tačiau bergždi tikslai buvo sušvelninti Vokietijos poziciją dėl EPS ir atsisakyti diskusijų dėl politinės sąjungos. Delors'as ypač prieštaravo esminiam Vokietijos reikalavimui: griežti ekonominiai narystės reikalavimai ir todėl „dviejų greičių" EPS. Jis kritikavo Europos finansų ministrus, rėmusius reikalavimą, ir pastebėjo, jog, „aš daugiau nebetikiu, jog didžiausią grėsmę kelia vien Britanija". Nepaisant jų neveiksmingumo, vargu ar iš šių pastangų buvo galima tikėtis *kitokių* rezultatų. Komisijos politika, nors ir dažniausiai tiesiogiai kontroliuojama Delors'o, nepajėgė išjudinti Kohlio. Delors'o pastangų neefektyvumas padvigubėja, nes jau derybų pradžioje visos vyriausybės tyliai pritarė Vokietijos pozicijai. Delors'as vėliau prisiminė, jog iš tarpvyriausybinės konferencijos mažiausiai tikėjosi totalinės Vokietijos pozicijos pergalės – turint omenyje, jog jis tikrai neteisingai suprato politinę situaciją[179].

[179] Ludlow, „Reshaping", 424, taip pat 423–425; Heisenberg, *Mark*, 177; „Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission", *Bulletin of the EC* (Supplement 2/91). Interviu su Delors'u.

Transnacionaliniu požiūriu, Vokietijos sėkmę lėmė įvairių centrinių bankų atstovų taktiniai aljansai Delors'o komitete. Davidas Cameronas išsamiame derybų tyrime daro pagrindinę išvadą, jog svarbiausi institucionalizuoti „transnacionaliniai veikėjai kai kuriais atvejais yra *įtakingesni* už *bet kuriuos* vyriausybės ar viršvalstybinius veikėjus" – nors kas kam darė įtaką šiuo požiūriu, kartais lieka neaišku[180]. Dysonas ir Featherstone'as pabrėžia, kad „Delors'o komitetas susilpnino nacionalinių vyriausybių gebėjimą veikti kaip vartininkams ir kontroliuoti pirmųjų EPS siūlymų turinį"[181]. Pareiškimai nevisiškai sutampa su dviem čia pateiktomis derybų teorijomis, tačiau jie yra susiję su viršvalstybinės derybų teorijos pareiškimais apie politinių entreprenerių svarbą ir derybų procesą, o ne su pagrindine jėgos struktūra. Tačiau spekuliatyvi Delors'o komiteto, kaip „tarptautinės politikos", analizės prigimtis susijusi su pareiškimų nesuderinamumu (be to, su pareiškimu, jog pats Delors'as vadovavo procesui), kurie buvo padaryti apie tai, kas kam ir kodėl darė įtaką. Nė vienas nėra vertas kruopštaus tyrimo.

Viename iš pareiškimų teigiama, jog transnacionalinė komiteto struktūra sukūrė kanalų sistemą, per kurią bendradarbiavo viena ar daugiau kelių nacionalinių koalicijų ar centrinių bankų „pažintinių bendrijų". Rolandas Vaubelis ir kiti pabrėžė, jog visi centrinių bankų atstovai veikė kaip pažintinė bendrija, slapta bendradarbiavusi prieš vyriausybę ir užtikrinusi visuomenę, jog galutinė struktūra tarnautų jų antiinfliaciniams interesams – nuomonė, atsitiktinai išgirsta iš nepatenkintų prancūzų ir italų politikų. Panašiai W. R. Smyseris pareiškė, jog Bundesbanko prezidentas Pöhlis organizavo tarpvalstybinę kitų centrinių bankų atstovų koaliciją, kurią jis įtikino priimti vokišką centrinių bankų autonomijos viziją. Šiuo požiūriu Delors'o komitetas padidino tam tikrų centrinių bankų atstovų valdžią ir padarė ECB autonomiškesnį, antiinfliacinį („vokišką"), negu būtų padaryta taikant tradicines diplomatines procedūras[182].

[180] David Cameron, „Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union", in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge, 1995), 73–74.

[181] Dyson and Featherstone, *Elusive*, 308.

[182] Roland Vaubel, „A Public Choice View of Delors Report", in Vaubel and Thomas Willett, eds., *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach* (Boulder, Colo., 1991), 306–310; Amy Verdun, *EMU – The Product of Policy Learning and Consensus among Monetary Experts*, Essex, European Policy Process Occasional Paper Series no. 7 (Colchester, 1996); Smyser, *German*, 273. Bendrai apie pažintines bendrijas žr.: Peter M. Haas, „Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization* 43:3 (Summer 1989), 377–404.

Istorija nepatvirtina šios nuomonės. Tarpvalstybinė taktika buvo antraeilė: Pöhlis nesistengė įtikinti, kadangi rezultatas buvo struktūriškai nulemtas. Jis atvirai niekino Delors'ą ir visai nesistengė ką nors pakeisti. (Net jei Pöhlis būtų įtikinęs kitus, sukurti aljansai būtų nieko nepakeitę, nes kitiems centrinių bankų atstovams trūko Bundesbanko vidinės nepriklausomybės.) Taigi nė vienas komiteto narys nepakeitė savo nuomonės ar išmainė nuolaidas diskusijų metu. Žinoma, Leigh-Pembertonas atsisakė viešai pareikšti skirtingą nuomonę, kaip jį ragino Thatcher ir Lamont, nes jo patarėjai pareiškė, kad tai neatkalbės kitų ir nesušvelnins Vokietijos reikalavimų, o tik sumažins Britanijos įtaką; net pikta EPS kritika nepaneigtų šios evoliucijos[183]. Kiekvienas dalyvis suvokė, jog Vokietija iš karto atmestų bet kokį siūlymą, kuris nesuteiktų Eurofedui esminės autonomijos ir antiinfliacinio mandato – du dešimtmečius egzistavusios Vokietijos pozicijos. Pöhlis, pats spaudžiamas Bundesbanko komiteto, buvo pripažintas kaip svarbus narys, kadangi pats turėjo svarbią vidaus veto galią šalyje, o pastaroji turėjo kritinę tarptautinę veto galią.

Rezultatas buvo – tai suprato net Pöhlis – iš anksto nulemtas, nes jis atspindėjo Bundesbanko galią šalyje ir tarptautinę Vokietijos galią. Prancūzijos pareigūnai kritikavo Delors'o komitetą (ir vėlesnius derybininkus), kad pastarasis ignoravo greitos EuPS reformos siūlymus, bet sutiko su rezultatais, nes suprato, jog Bundesbankas galėjo įvesti išankstines glaudesnio bendradarbiavimo sąlygas. Jei institucijos nebūtų sukurtos pagal Bundesbanko „skonį", tai nebūtų jokio Europos centrinio banko. Tai buvo aišku Bérégovoy'ui"[184].

Kiti analitikai palaiko priešingą nuomonę, jog Delors'o komitetas įgaliojo tarpvalstybinį *ne* Vokietijos centrinių bankų bankininkų aljansą, kuris įkalbinėjo ar spaudė Pöhlį įkurti EPS. Čia yra daugiau tiesos, tačiau analizė vėl peržiūri struktūrinius rezultato determinantus. Klaidinga čia įžvelgti autonominių centrinių bankų vadovų valdžios Pöhliui išmėginimą. Komitetas varžė Pöhlį, nes Kohlis ir Mitterrand'as jau nuo pradžių jį tam ir sukūrė, kad dviejų lygmenų strategija galėtų remti Vokietijos vyriausybės valdžią prieš Bundesbanką – tai faktas, kurį Pöhlis nuo pat pradžių pats pripažino. Kohlis ir Mitterrand'as kvietė komitetą dalyvauti, atsargiai suteikė jam reikšmingumo paskyręs vadovu Delors'ą ir įgaliojo jį tobulinti *būdus* pasiekti pinigų integraciją labiau nei įvertinti *pabaigą*. Tai kartu su fundamentaliu ekonominių tikslų susidūrimu paaiškina, kodėl Pöhlis atmetė priešišką EPS aljansą su

[183] Connally, *Rotten*, 78–79.

[184] Walsh, *Global*, 153; Heisenberg, *Mark*, 160. Taip pat interviu su dviem Delors'o komiteto nariais ir Prancūzijos ministru; Gros and Thygesen, *European*, 320; Connolly, *Rotten*, 79; Howe, *Conflict*, 576–577; Lawson, *View*, 907ff; Thatcher, *Downing*, 708.

Leigh-Pembertonu. Mandatas buvo svarbiausias sprendimas ir, kaip Pöhlis pats tuoj pat pripažino – jo nenoras tarnauti. Tačiau net jo prisipažinimas buvo struktūriškai apribotas: Bundesbanko patarėjai nematė kito pasirinkimo, kadangi jei Pöhlis boikotuotų eigą, anot jų, jį būtų lemtingai susilpninę vidaus debatai ir taip jis būtų turėjęs mažesnę įtaką rezultatams. Šis rezultatas nebuvo tarpvalstybinės taktikos ar tiesioginio kitų centrinių bankų spaudimo rezultatas; jis atspindėjo Vokietijos vidaus galių pusiausvyrą. Nuo pradžių iki galo tarp Kohlio ir Bundesbanko klostėsi įtempti santykiai. Trumpai tariant, Davido Camerono pareiškimas, jog „Vokietijos ir Danijos centrinių bankų pareigūnai, naudodamiesi savo konstitucine nepriklausomybe ir autonomija, buvo tarpvalstybiniai veikėjai, o ne tik jų vyriausybių agentai", yra visiškai teisingas, tačiau nėra jokių įrodymų, kad šis faktas turėjo įtaką derybų rezultatams[185].

Norint paaiškinti rezultatus, mums reikia nuo *įtikinėjimo*, pagrįsto viršvalstybiniais ir tarpvalstybiniais paaiškinimais, pereiti prie *tarpvyriausybinių derybų galių*. Beveik visi svarbiausi dalyviai patvirtino, jog naudos paskirstymas atspindėjo Vokietijos vyriausybės struktūrinę galią, kuri savo ruožtu kilo turint palyginti patrauklią alternatyvią sutartį. Vokietijos vyriausybė buvo taip suvaržyta, kad asimetrinė EuPS (ar turbūt net svyruojantis kursas) buvo priimtina alternatyva. Kaip ir EuPS atžvilgiu apribojimai Vokietijos laimėjimų rinkiniui kilo ne iš EPS nepatrauklumo *per se*, iš kurio Vokietijos verslas turėjo naudos, tačiau iš tikėtinos veto grėsmės, kurią sukėlė Bundesbankas, remiamas viešosios nuomonės – „laimėjimų rinkinys kilpoje", kalbant dviejų lygmenų lošimų kalba. EuPS stabilumas kėlė rūpestį, tačiau net verslininkai rėmėjai ir CDU nelabai norėjo atpalaiduoti „ekonomines" prielaidas. Rezultatas buvo palankus Vokietijos derybų pozicijai.

Kitos vyriausybės savo politiką grindė tuo pačiu principu ir manė, kad tarpvalstybinė derybų forma buvo išskirtinė, o pagrindinės vidaus įtakos ir tarpvyriausybinės galios struktūros būtų nulėmusios rezultatą. Danijos centrinio banko vadovas prisimena: „Tik todėl, kad norėdama sukurti bendrą valiutą Vokietija privalo daryti nuolaidas, ji gali diktuoti ir sąlygas. Mano nuomone, ir Vokietijai, ir Europai turi rūpėti, jog sąlygos būtų parenkamos taip, kad ateityje užtikrintų stabilią EPS politiką[186]. Prancūzai, aiškiai suvokdami Vokietijos vidaus politikos apribojimą, siekė susilpninti Bundesbanko opoziciją per EPS nuolaidas; britai, norėdami remti Bundesbanko opoziciją, pasisakė už EPS alternatyvas. Prancūzams sekėsi geriau negu britams dėl

[185] Cameron, „Transnational", 77.

[186] Rahmsdorf, „Währingspolitik", 126. Taip pat interviu su dviem nariais iš Delors'o komiteto ir valstybės narės ambasadoriumi.

ryžtingo Vokietijos vyriausybės įsikišimo, tačiau iš Vokietijos vis dėlto buvo reikalaujama žymių nuolaidų. Galutinėje sutartyje institucijos, kaip prisimena vienos didžiųjų šalių atstovas, buvo kruopščiai kuriamos pagal Vokietijos reikalavimus ketverių metų laikotarpiu. Rezultatas buvo „ne atsitiktinis, bet sukurtas modeliuojant“[187].

Kaip numato tarpvyriausybinė teorija, derybose reikšmės taip pat turėjo pasitraukimo ir atskirties grėsmė. Grėsmės tikėtinumo variantai ir išlaidos, kurias ji gali sukelti pašalintoms pusėms, paaiškina lygį, kuriame šios grėsmės turėjo įtakos rezultatui. Tarpvyriausybinė teorija numato, jog tokios grėsmės yra tikėtinos ir brangios jų objektui. Taikinys buvo nepaklusniausia Britanijos vyriausybė, dalyvavusi ir pinigų, ir politinėse derybose su visiškai neigiama trumpa informacija ir keliomis teigiamomis iniciatyvomis. Kur nebuvo jokių atskirties grėsmių, Britanija darė didelę įtaką rezultatui; daugelis apžvalgininkų pastebėjo, kad kitos vienuolika vyriausybių ir toliau silpnino savo pradinę poziciją bergždžiomis pastangomis patenkinti dvyliktąją. Šis pastebėjimas padeda paaiškinti nuosaikius politinės sąjungos derybų rezultatus[188].

Tačiau britų obstrukcijos veiksmingumą varžė atskirties tikėtinumas ir išlaidos, kaip ir numato tarpvyriausybinė teorija. Palyginkime tris pavyzdžius: socialinę, pinigų ir užsienio politikas. Britanijos vyriausybė labai skeptiškai žiūrėjo į bendradarbiavimą socialinės politikos srityje; Majoras įtikinamai pareiškė, jog torių parlamento nariai gali atmesti sutartį vien dėl šio klausimo. Vadinasi, Britanijai buvo leista atsisakyti, o tai ne tik patenkino reformos šalininkų aistras, bet ir leido Britanijos verslininkams laikytis žemesnių socialinių standartų negu daugumoje EB šalių. Į EPS derybas Britanijos vyriausybė taip pat žiūrėjo skeptiškai, tačiau tikėjo, kad Britanijos nedalyvavimas Sičio finansinių paslaugų pramonininkams brangiai kainuos. Žinodamas, jog Prancūzija ir Vokietija norėjo pašalinti Britaniją, Majoras nestabdė sutarties, siekė atsisakyti, bet su galimybe įstoti vėliau. Be to, dauguma žemyno valstybių vyriausybių manė, jog Europos užsienio ar gynybos politika be Britanijos buvo neįtikima (ir turbūt nepageidautina); vadinasi, Britanijos priešinimasis bet kokiam didesniam nacionalinio suverenumo mažinimui buvo sėkmingas[189].

Sąsajos, ką taip pat numato tarpvyriausybinė teorija, sujungė vidinius, o ne išorinius klausimus. Svarbiausia, Vokietija negalėjo įtakos derybose dėl pinigų politikos paversti daugiau kuo negu nuosaikiu, beveik simboliniu

[187] Interviu su nuolatiniu atstovu, 1996 m. gruodis.

[188] *AE*, 12/13 November 1991, and 4 December 1991; Ludlow, „Reshaping“.

[189] Interviu su nuolatiniu atstovu, ministru pirmininku.

žengimu į politinę sąjungą – nors ji daug laimėjo EPS. Žinoma, Vokietijai nepavyko išplėsti kompetencijas ir KDB kai kuriose ekonominio valdymo srityse, kuriose daug kas jau buvo sutvarkyta pagal kitų sutarčių punktus. Kitose srityse ambicingos ir išskirtinai vokiškos iniciatyvos nebuvo įgyvendintos. Parlamento iniciatyvos ir stipraus bendro sprendimo siūlymas buvo sušvelnintas iki ribotos bendro sprendimo formos dar vis Komisijos sąskaita. Prancūzija ir Britanija buvo prieš ambicingus glaudesnės Vokietijos užsienio reikalų ir vidaus politikos siūlymus. Rezultatas buvo trijų ramsčių struktūra, kurioje šios politikos liko tarpvyriausybinės, o ne Vokietijos palaikoma „bendra" EB struktūra. Gynybos politikoje Britanija nestabdė tik retorinės reformos, nors buvo neaišku, ar Vokietijos ir Prancūzijos siūlymai buvo rimti ar prieštaringi. Visi kiti Vokietijos tikslai atspindėjo trijų vyriausybių sutikimą. Visi sutiko apriboti EB įtaką švietimo srityje ir atmetė Komisijos siūlymus plėsti apmokestinimo kontrolę, stiprinti Teismo palaikymo sistemą ir stabdyti reformas norint atlaisvinti Komisijos priežiūrą („komitologiją").

Institucijų perdavimas ir subendrinimas: aiškinant „organizuotą chaosą"

Mastrichtas įtraukė daugumą suvereniteto subendrinimo ir perdavimo sprendimų. Tarp svarbiausių buvo nepriklausomo Europos centrinio banko kūrimas, trijų ramsčių projektas, draudžiantis oficialų daugiausia ekonominių klausimų, Teismo ir Komisijos siekį, kvalifikuotos daugumos balsavimo taikymą naujose srityse ir nuosaikią parlamento bendro sprendimo plėtrą. Šis perdavimo ir subendrinimo pavyzdys geriausiai paaiškinamas ne kaip ideologinių ar technokratinių reikalavimų rezultatas, o kaip siekis labiau tikėtinų įsipareigojimų srityse, kuriose tarp vyriausybių buvo žymių interesų konfliktų ir kur buvo įmanoma įgyvendinimo ar sutikimo nesėkmės galimybė ateityje.

Mes nerandame, kuo paremti technokratinio paaiškinimo prielaidas – konkrečiai, jog perduodant buvo pareikalauta taupyti ekspertų informacijos produkciją. Techninis sudėtingumas neatrodo susijęs su perdavimu. Pinigų politika buvo ne tokia sudėtinga, kad garantuotų beprecedentę, autonominę, viršvalstybinę instituciją. Netiesioginis apmokestinimas, aplinkosaugos valdymas ir kiti vidaus rinkos valdymo klausimai buvo taip pat sudėtingi, reikalingi didelio išmanymo, tačiau jie liko labiau decentralizuoti. Tiesa, kai kurių šalių vidaus ekspertai palaikė perdavimą nepriklausomam centriniam bankui, tačiau tai buvo ne visais atvejais; juolab, kad jie palaikė banką ne dėl informacijos ekonomijos, bet norėdami blokuoti tam tikrą politinį rezultatą. Svarbiausias ginčas kilo ne dėl to, ar ekspertai ar ne ekspertai, bet ar autonominių centrinių bankų ar labiau politinės finansų ministerijos atstovai,

technikos žinovai tvarkys pinigų politiką. Nėra įrodymų kad argumentas, jog perduodant autonomiją viršvalstybiniams veikėjams, reikalinga vadybos kompetencija, turėjo lemiamą reikšmę. Svarbiausius nesutarimus kėlė institucijų, o ne jų ekspertizės lygio politinė kontrolė.

Yra stipresnių perdavimo ir subendrinimo prielaidų ideologinio paaiškinimo svertų. Visose šalyse pastebima įvairovė. Vokietija apskritai palaikė didžiausią užsienio ir vidaus politikos perdavimą ir subendrinimą, tuo tarpu Britanijos vyriausybė palaikė mažiausią – nors šios pozicijos taip pat sutampa su svarbiausiais vyriausybių prioritetais. Ideologija atrodo visiškai suprantama aiškinant Parlamento bendrų sprendimų poziciją ir santykinę EB vyriausybės šakų valdžią – labai simbolinius klausimus, glaudžiai susijusius su demokratine ideologija, kurioje svarbiausios perdavimo pasekmės yra nežinomos. Tradiciškai šiuo atveju Prancūzija palaikė stipresnę Tarybą, Vokietija – stipresnį Parlamentą, o Britanija buvo prieš bet kokį viršnacionalinių prerogatyvų didinimą. Juolab, kad mes pastebime Prancūzijos ir Vokietijos bendradarbiavimą stiprinant Parlamentą ir Tarybą Komisijos sąskaita. Mastrichto ratifikavimo metu Prancūzijoje ir Danijoje kilus ginčams, pasirodė, jog atvira perdavimo ir subendrinimo kritika sutapo su euroskeptiškumu.

Tačiau nei technokratinė informacija, nei ideologija nėra klausimų bei šalių įvairovės priežastis perdavimo ir subendrinimo lygmenyje. Ypač mažai paaiškinami patys svarbiausi perdavimo ir subendrinimo atvejai, o būtent savarankiško ECB kūrimas ir platesnis KDB taikymas tam tikrose naujose srityse. Čia požymiai stipriai remia tikėtinų įsipareigojimų paaiškinimo prielaidas. Ginčai, kilę dėl centrinio banko, dažniausiai buvo susiję su jo antiinfliacinių įsipareigojimų tikėtinumu; juolab, kad daugiau Vokietijos CDU politikų federalistų palaikė nuosaikų tos autonomijos silpninimą. Vokietija rėmė Parlamento prerogatyvų plėtrą ir bendrą demokratinę kontrolę kitose srityse, tačiau buvo prieš jų plėtrą svarbiausioje pinigų srityje, kurioje jos grasino pakenkti centrinio banko antiinfliaciniam mandatui. Ginčų pobūdis nekelia abejonių, jog pinigų politikoje triguba institucijų garantija – autonominis ECB su antiinfliaciniu įgaliojimu, sudarytas iš naujų autonomiškų nacionalinių centrinių bankų atstovų – buvo sukurta patenkinti Bundesbanką ir kitus su infliacija susijusius Vokietijos bankus. Beprecedentė ECB autonomija tarp viršvalstybinių institucijų sutampa su kraštutinai dideliu rūpesčiu dėl pasitraukimo nuo savo įgaliojimo – kaip ir vidaus centrinių bankų atveju. Vidaus ir tarpvalstybinės pinigų institucijų sekcijos atspindėjo pastangas užrakinti ilgalaikius esminius prioritetus. Derybininkų dėmesys buvo sutelktas tikėtinų įsipareigojimų, galinčių patenkinti Vokietijos skeptikus, sukūrimą. Stiprios federacinės vyriausybės nesutarė dėl esminių dalykų: Italija, Belgija ir Ispanija palaikė didesnę Komisijos ir Tarybos priežiūrą, Nyderlandai ir Vokietija buvo prieš. Antifederalistinė Britanija, nors ir priešinosi EPS, buvo už stipraus autonominio centrinio banko kūrimą.

Kaip numato tikėtinų įsipareigojimų požiūris, nesutarimai dėl daugumos balsavimo taip pat palietė esminius įsipareigojimus. Pavyzdžiui, Vokietija palaikė daugumos balsavimą tokiose srityse kaip užsienio ir aplinkosaugos politika, kur būtų palaikomi Vokietijos tikslai, tačiau taip pat pateikė ilgą išimčių sąrašą kitose srityse. Vyriausybės, remiančios KDB aplinkosaugos ir socialinėje politikoje, atstovavo turtingoms visuomenėms, kurių aplinkosaugos reikalavimai didesni; jos itin stengėsi nesusilpninti tokių vyriausybių galių tvarkyti geriau vidaus apsaugą negu reikalavo EB normos. Joms oponuojančios Britanija, Ispanija ir Portugalija – priskiriamos neturtingesnėms, žemesnių standartų šalims. Kaip numato tikėtinų įsipareigojimų paaiškinimas, svarbiausias klausimas dėl valdžios perdavimo ir įsipareigojimų tikėtinumo buvo demokratinės kontrolės ir institucijų atpalaidavimo mastas. Tinkama „neišrinktų" centrinių bankų atstovų padėtis tapo didžiausiu politikų, visuomenės bei analitikų rūpesčiu.

Priešingai nei visuotinė išmintis, kuri pabrėžia Vokietijos suvienijimą, Komisijos entrepreneryst ir federacines simpatijas, šis pakitusių Mastrichto rezultatų aiškinimas pirmiausia kreipia dėmesį į lėtai besivystančius ekonominius interesus, tarpvyriausybines derybas bei susijusią valdžią ir poreikį institucionalizuoti daugiau tikėtinų įsipareigojimų. Pastarieji du šios priežastingos grandinės žingsniai yra ypač neprobleminiai. Įstatyminiai ginčai buvo galimi dėl antrinės Komisijos ir Parlamento reikšmės pasirodžius Suvestiniam Europos aktui, o Mastrichto sutartis grąžino grynai tarpvyriausybinę EB sprendimų priėmimo normą. Panašiai subendrinimo ir perdavimo logika, aiškiai viena iš kuriančių tikėtinus įsipareigojimus, buvo grįžimas į pavyzdį. Europos centrinio banko kūrimas, didžiausias derybų perdavimo aktas, buvo nedviprasmiškai nukreiptas į įsipareigojimų tikėtinumo didinimą aplinkybėmis, kurioms esant, pasitraukimo išlaidos kitiems galėjo būti labai didelės.

Prioritetų formavimo procesas Mastrichte yra problematiškesnis ir šiuo požiūriu išryškėja lyginant su kitais keturiais didžiausiais sprendimais EB istorijoje. Žinoma, Vokietijos, Prancūzijos ir Britanijos nacionaliniai prioritetai buvo pastovūs ir atspindėjo visų trijų didžiausių vyriausybių turėtas ilgiau nei dešimtmetį pozicijas. Tačiau tikslią ekonominių ir geopolitinių įtakų (ypač ideologinių) pusiausvyrą sunkiau išaiškinti negu kitais atvejais. Čia tikrai buvo stiprios ekonominės paskatos: Prancūzijos vyriausybės interesas atlyginant asimetrijas ir taip mažinant vidaus palūkanų normas; Vokietijos vyriausybės interesas užtikrinant eksporto konkurencingumą ir didinant fiskalinį sąstingį ir svarbiausia – aukštas formalus konvergencijos lygis makroekonomikos politikoje. Vis dar neaišku, ar ekonominė nauda tikrai nusvėrė bet kurios atskiros šalies išlaidas, ar įvairių vyriausybių lūkesčiai buvo visiškai konkurencingi. Jei paaiškės, kad EPS faktiškai įves griežtą pinigų discipliną,

neaišku, ar tai padės silpnesnės valiutos šalims. Jei paaiškės, jog faktiškai bus atpalaiduoti apribojimai įvesti asimetrišką EuPS, kaip tikėjosi Prancūzija ir Vokietija, neaišku, ar tai labai būtų pagerinę Vokietijos ekonomiką, nors tai gali paskatinti ekonominius pokyčius remiant eksporto pramonei ir vyriausybei su fiskalinėmis ambicijomis. Šių realių poveikio formų prigimtis dar labiau priklausė nuo atlyginimų, kainų ir vyriausybės išlaidų pritaikymo šiems suvaržymams kiekvienoje šalyje. Trumpai tariant, nors vyriausybės ir veikė aiškiai suderintų interesų pagrindu, buvo didelė ekonominė rizika pasirenkant EPS.

Ten, kur liko atvirų esminių Mastrichto derybų klausimų vietų, mes tikimės konflikto tęsinio. Ir tai tiksliai yra ką mes matome. Kohlis ir Genscheris stūmė Vokietijos vidaus ekonomikos interesus iki ribos siekiant aiškaus įsipareigojimo EPS, ir jie buvo priversti siekti tolesnių nuolaidų pasirašius sutartį tokiose srityse kaip valiutos pavadinimas, centrinio banko vieta ir biudžeto kontrolės prigimtis. Per kitus dvejus metus Prancūzijos vyriausybė spaudė Bundesbanką remti franką, tai jis ir padarė įsikišęs beprecedenčiu mastu ir beprecedenčiu būdu, o konkrečiai, viešosiomis ir intramarginalinėmis priemonėmis. Rezultatas buvo nevaldomas spaudimas svarui, lirai ir eskudo. Vokietijos vyriausybė nenorėjo prisiimti atsakomybės dėl visiško EuPS žlugimo ar leisti Vokietijos markę revalvuoti kylančia tvarka vien vienašaliu laisvai krintančiu kursu, kaip siūlė Prancūzija, kol Bundesbankas nenorėjo leisti, kad sistema grasintų Vokietijos vidaus ekonominiam stabilumui. Rezultatas buvo institucinis susitarimas – 15 proc. ribos, kurios vyriausybių daugiau neapribojo.

Negalutiniais politinės sąjungos derybų rezultatais liko nepatenkintos tos vyriausybės, kurios palaikė intensyvesnį bendradarbiavimą. Šis rezultatas nebuvo klaida ir neatspindėjo Komisijos nedalyvavimo, vietoj to tai buvo intensyvios paramos glaudesniam bendradarbiavimui bet kurioje šalyje neteikimo, susieto su nesutarimais dėl krypties pasirinkimo, rezultatas. Esminis paramos trūkumas buvo pabrėžtas tarpvyriausybinės konferencijos, vykusios 1996–1997 m., rezultatuose, kur visi suvokiami politinės sąjungos klausimai buvo persvarstyti. Nors ir buvo nuosekliai kelerius metus rengiamasi, Amsterdamo sutarties reformos buvo minimalios – nuosaikus Parlamento valdžios padidėjimas ir didesnė trečiojo ramsčio institucijų integracija, tačiau nedideli sprendimų proceso pokyčiai.

Turbūt tvirčiausias Mastrichto palikimas buvo augantis suvokimas, jog didesnė visų dvylikos vyriausybių integracija buvo neįmanoma be didesnių nuolaidų nacionalinėms ypatybėms nei tai buvo anksčiau. Net prieš netikėtai karštus ginčus dėl Mastrichto sutarties ratifikavimo Sutartis įteisino „dviejų kelių“ ir „lankscius“ sprendimus, kuriais remdamosi kai kurios vyriausybės judėjo tolyn ar dalyvavo, o kitos to nedarė. 1988 m. tik Margaret

Thatcher atvirai kvietė būti lankstesniems, nes tai leistų atsisakyti ir įteisintų EB politiką su mažiau negu visais nariais kaip tikrais dalyviais. Po penkerių metų lankstumas, iš naujo pavadintas „stipresniu bendradarbiavimu“, tapo įstatyminės politikos variantu. Laikotarpis, kuriuo sąngražinė retorinė pagalba Europos federacinei sąjungai tarp integracijos rėmėjų galėjo būti priimta kaip dovana, baigėsi. Ne tik toks tikslas, dabar plačiai apžvelgiamas kaip nepasiekiamas; jis buvo vis labiau suvokiamas kaip nepageidaujamas. Negalime teigti, jog EB tapo „Thatcher“ stiliaus. Priešingai, kai EB darėsi lankstesnė, ji taip pat kūrė beprecedentes autonomines centralizuotas institucijas, tokias kaip ECB. Įtampa, likusi tarp šių dviejų Europos vizijų, yra Mastrichto sutarties palikimas.

SEPTINTAS SKYRIUS

Europos integracijos retrospektyva

Niekada nebus Jungtinių Europos Valstijų (...). Aš atsisakau remtis nuomone tų žmonių, kurie pasisako už nacionalinių valstybių išnykimą (...). Vietoj to aš siekiu stiprių nacionalinių valstybių federacijos.

Jacques Delors, buvęs Komisijos pirmininkas, 1996 m.

Su šiuo pareiškimu ryškiausia 9-ojo dešimtmečio EB vizija apėjo ratą ir grįžo prie jos pirmtako, Roberto Schumano, kurio citata prasideda ši knyga. Delors'o požiūris pripažįsta, jog Europos integracija buvo ne iš anksto nulemtas judėjimas į federacinę sąjungą, o pragmatiškų derybų tarp nacionalinių vyriausybių serija, paremta konkrečiais nacionaliniais interesais, santykine valdžia ir rūpestingai apskaičiuotu suvereniteto perdavimu. Nacionalinės valdžios išlaikymas buvo karti pamoka Delors'ui, kurią jis išmoko iš savo sunkios Mastrichto derybų patirties[1].

Ši išvada lieka nepakitusi, jei mes keičiame valstybininko perspektyvą į mokslinį požiūrį. Svarbiausias šios knygos argumentas – „liberalus tarpvyriausybinis" argumentas – teigia, jog Europos integracija buvo serija racionalių nacionalinių lyderių adaptacijų apribojimų ir galimybių, kylančių iš tarpusavyje priklausomos pasaulio ekonomikos evoliucijos, susijusios valstybių valdžios tarptautinėje sistemoje ir tarptautinių institucijų potencialo remti tarpvalstybinių įsipareigojimų tikėtinumą. Penkerios ryškiausios derybos EB istorijoje – Romos sutartis, Bendroji žemės ūkio politika, Europos pinigų sistema, Suvestinis Europos aktas ir Mastrichto sutartis dėl Europos Sąjungos – stipriai remia šią išvadą. Šiame, paskutiniame, skyriuje pateikiama empirinių duomenų iš nacionalinių prioritetų šaltinių, tarpvalstybinių derybų rezultatų ir institucijų pasirinkimų Europos integracijos procese; trumpai apžvelgiami (neigiamiausi) „istoriškai institucionalistinių" integracijos pa-

[1] Interviu su Jacqueso Delors'o kabineto nariu, 1996 m. spalis.

aiškinimų pavyzdžiai; po to pereinama prie regioninės integracijos lyginamosios studijos pavyzdžių ir pabaigoje – prie bendros tarptautinių konfliktų ir bendradarbiavimo teorijos.

KAS SKATINA REGIONINĘ INTEGRACIJĄ?

Remiantis šioje knygoje tripusiu racionalistiniu modeliu, galima spręsti, jog kolektyviniai nacionalinių vyriausybių sprendimai tiriami turint omenyje, jog kiekviena vyriausybė pirmiausia formuoja nacionalinius prioritetus, po to dalyvauja tarpvalstybinėse derybose ir tik po to nusprendžia – perduoti ar subendrinti suverenitetą tarpvalstybinėse institucijose. Aš pateikiau kiekvienos stadijos siauresnį teorinį pareiškimą apie atitinkamą ekonominių iniciatyvų, kylančių iš spartesnio prekybos ir kapitalo judėjimo, vyravimą, santykinę derybų galią, kurią sukuria asimetrinės politikos tarpusavio priklausomybė, ir tikėtinų įsipareigojimų poreikį prieš pasitraukimą iš tam tikrų sutarčių. Penkių atvejų studijos griežtai ir nuosekliai remia šiuos paaiškinimus. Dažniausiai cituojamos alternatyvios priežastys – geopolitinės grėsmės, Europos federacinės idėjos, technokratinės būtinybės perduoti bei viršvalstybinių politinių entreprenerių kišimasis – akivaizdžiai turėjo antraeilę įtaką. Kiekviename skyriuje pateikiamos detalės. Čia trumpai apžvelgiami bendri pavyzdžiai iš istorijos. Mūsų pasitikėjimą rezultatais, pateiktais kiekviename skyriuje, sustiprina jų nuoseklumas visuose penkiuose atvejuose.

Prieš apibendrindamas duomenis, noriu įspėti. Pirminiai dokumentiniai Mastrichto sutarties ir mažiau problemiško Suvestinio Europos akto duomenys daug menkesni už trijų pirmųjų atvejų duomenis. Todėl sprendimus apie nacionalinių prioritetų formavimą galima peržiūrėti remiantis naujais dokumentais ir asmeniniais pastebėjimais. Taip pat šių derybų netikrumo laipsnis didesnis už kitų derybų, vykusių pirmaisiais EB istorijos dešimtmečiais.

Nacionaliniai prioritetai: ekonominių motyvų pranašumas

Didžiojoje esamos literatūros dalyje teigiama, jog EB pirmiausia buvo įkurta atsižvelgiant į tikras ir numanomas geopolitines grėsmes ar įgyvendinant federalistines idėjas. Tačiau kiekvienas iš penkių atvejų patvirtina, kad labiausiai pastebimas ir galingiausias įvairių nacionalinių prioritetų integracijos šaltinis per pastaruosius keturis dešimtmečius buvo ekonominis, o dar tiksliau – prekybinis interesas. Šis požymis patvirtina ne tik bendrą ekonominių iniciatyvų svarbą, bet ir įrodo, jog specifinės ekonominių prioritetų formavimo teorijos buvo svarbesnės už prekybos ir pinigų klausimus, pateiktus pirmame

skyriuje, kur Europos integracijos šaltinis nurodomas kaip pasaulinės prekybos protrūkis po Antrojo pasaulinio karo. Šių apribojimų ir galimybių fone vyriausybėms didelę įtaką darė vidaus gamintojų grupių prekybiniai interesai, kurie atspindėjo atitinkamas pasaulio rinkos pozicijas. Šios aplinkybės pagal teoriją sukūrė stiprias liberalizavimo iniciatyvas, tačiau taip pat išryškino liberalizavimo trukmės ir sričių skirtumus. Mes tikimės dar daugiau, jog grynai prekybiniai motyvai būtų sujungti, ypač valdymo suderinamumo ir pinigų politikos atvejais su ekonominiais motyvais įtraukiant vidaus viešųjų prekių tiekimą, ypač valdymo apsaugą ir makroekonominį stabilumą.

Prie kiekvieno svarbaus klausimo, su kuriuo derybose susidūrė dalyvaujančios šalys, aš pridėjau dokumentus, interviu, patikimus atsiminimus, o kur būtina – analitikų kritiką siekiant patikrinti politinės ekonomijos ir geopolitinės teorijos hipotezes. Šios hipotezės susijusios su penkiomis įsidėmėtinų išvadų kategorijomis: įvairių klausimų ir įvairių šalių prioritetų skirstymas, laiko paskyrimas prioritetų pokyčiams, politikos nuoseklumas, vidinių nesutarimų sandara ir diskurso turinys. (Jie apibendrinti 1.2 lentelėje.)

Jei apsiribotume Vokietijos, Prancūzijos ir Britanijos prioritetais, susijusiais su svarbiausiais politikos klausimais, įtrauktais į kiekvieną sutartį – iš viso penkiolika pozicijų – pamatytume, jog *kiekvienu* atveju vyraujantys požymiai rodo, kad politiniai ekonominiai motyvai buvo svarbesni už geopolitinius interesus ar ideologiją. Septyniais iš penkiolikos atvejų nėra *jokių* tvirtų įrodymų, jog geopolitinės idėjos ar interesai buvo daugiau negu nacionalinių pozicijų *ex post* viešasis pateisinimas. Likusių aštuonių atvejų – Vokietijos ir Prancūzijos – Romos sutartyje ir 7-ajame dešimtmetyje, Prancūzijos – SEA diskusijose bei visų trijų šalių – Mastrichto derybose – istorija liudija, jog geopolitinė ideologija galėjo vaidinti antraeilį ar tokį pat vaidmenį. Tačiau tik keturiuose iš šių aštuonių atvejų (Vokietija Romos sutartyje ir 7-ajame dešimtmetyje, Prancūzija ir Vokietija Mastrichto derybose) yra požymių, jog geopolitiniai klausimai turėjo lemiamą įtaką galutiniams susitarimams dėl ekonominių klausimų. Ir tik dvejose, o gal trejose, iš jų (Vokietija Romos sutartyje, 7-ajame dešimtmetyje ir turbūt Mastrichto derybose) vyraujantys požymiai liudija, jog geopolitiniai motyvai iš tikrųjų pakeitė nacionalinę poziciją. Bendrai paėmus, dvylikoje (ar trylikoje) iš penkiolikos svarbiausių nacionalinių pozicijų politinės ekonomijos klausimai pasirodė esminiai aiškinant nacionalinius motyvus, visose penkiolikoje didžiausią reikšmę nacionalinių prioritetų formavimui turėjo ekonominiai interesai.

Kaip numato politinės ekonomijos teorija, prioritetai buvo įvairūs ir svarstant klausimus, ir šalyse, o ne taip, kaip numato geopolitinė teorija, – vien tik šalyse. Ar mes, pirma, tikriname muitinių sąjungą ir bendradarbiavimą pinigų sistemoje ar, antra, vis dar neveiksmingą politiką tokiose srityse kaip transportas, atominė energija, išorinių muitų politika, pramonės ir tyrimų

bei plėtros politika, socialinė politika, nacionalinių pozicijų įvairūs klausimai nuolat atspindi pasaulio rinkų konkurencingumą, makroekonominius prioritetus ir valdymo įsipareigojimus. Pavyzdžiui, labiausiai muitų liberalizavimą nuolat remia sąlyginai konkurencingų šalių verslininkai: Vokietija ir Britanija siekė liberalizuoti pramonę, tačiau atsargiai vertino žemės ūkio liberalizavimą, o Prancūzijos pozicija buvo priešinga. Net SEA valdymo konkurencingumas liko svarbiausias klausimas: Prancūzija ypač daug dėmesio skyrė valdymo kliūčių mažinimui maisto pramonės srityje, Britanija reikalavo paslaugų dereguliavimo, o Vokietija siekė apskritai sumažinti pramonės prekybos kliūtis.

Pasirenkant prioritetų ir pozicijų pokyčių laiką, ir toliau pasitvirtina politinės ekonomijos teorija. Svarbūs nacionalinių vyriausybių prioritetų, politikos ir prioritetų pokyčiai, regis, atspindėjo vidaus ir tarptautines ekonominės aplinkos pokyčius. Kaip pavyzdį galima pateikti 1958 m. aiškų Prancūzijos devalvacijos poveikį verslo reikalavimams, greitą Britanijos atsaką į ekonominę atskirtį nuo EB ir atsaką pasaulinėms paslaugų liberalizavimo tendencijoms 9-ąjį dešimtmetį. Palaikomos pinigų politikos iniciatyvos kilo makroekonominės konvergencijos ir dolerio nuvertėjimo laikais – kaip buvo prieš kiekvieną naftos krizę ir vėliau 9-ojo dešimtmečio pabaigoje – tačiau šių dviejų tendencijų poveikį sunku atskirti. Priešingai, svarbūs geopolitiniai įvykiai – 1956 m. Sueco krizė, Penktosios Prancūzijos respublikos įkūrimas 1958 m., Fouchet plano derybų žlugimas 1962 m., anglų ir amerikiečių Nasau sutartis 1963 m. ir vėlesnis JAV siūlymo dėl daugiašalių pajėgų nepaisymas, *Ostpolitik* pradžia 7-ojo dešimtmečio pabaigoje, įtampos su Sovietų Sąjunga didėjimas bei mažėjimas 8-ajame dešimtmetyje ir Vokietijos suvienijimas 9-ajame dešimtmetyje – nesukėlė lauktų nacionalinių prioritetų, susijusių su EB, permainų.

EB politika bent jau sutapo su kitų tarptautinių ekonominių forumų pozicijomis. Prancūzijos, Britanijos ir Vokietijos prekybos, žemės ūkio, pinigų ir valdymo politika EB dažniausiai sutapo su jų vienašale, dvišale ir pasauline daugiašale tų pačių klausimų politika. Todėl Suvestinis Europos aktas įsigaliojo tik po žymaus vienašalio liberalizavimo, dvišalių prancūzų ir vokiečių diskusijų, regioninės Šengeno sutarties ir GATT derybų dėl ne muitų kliūčių raundo Tokijuje. Vokietija pradėjo vykdyti pinigų politiką G-7 kartu svarstant EuPS; Prancūzija tą patį padarė su EPS. Yra tik viena svarbi išimtis: agresyvus Vokietijos liberalizmas GATT muitų tarifų derybose 6 ir 7-ąjį dešimtmečius ir jos žemės ūkio protekcionizmas neatsispindėjo jos pozicijoje dėl EB muitų sąjungos, nors galiausiai Vokietija sugebėjo pasiekti panašius tikslus abiejose organizacijose.

Valstybinių derybų taktika – svarbiausi reikalavimai ir prieštaravimai – buvo labiau ekonominės prigimties. Derybos dėl pinigų politikos buvo

nukreiptos į tai, ar vyriausybių politikos jau buvo konverguotos makroekonominiu požiūriu ir tokiu mastu, kuriam esant kreditoriai ar vyriausybės skolininkės būtų įgaliotos konverguoti toliau. Geopolitiniai požiūriai buvo nuolat aukojami dėl ekonominių interesų, pavyzdžiui, kai Britanija ir golistinė Prancūzija, siekdamos savo ekonominių tikslų, pakartotinai pripažino federacines institucijas. Ir, priešingai, mažiau stengtasi padaryti ekonomines nuolaidas norint pasiekti žymius geopolitinius tikslus. Stebina tai, kad nei de Gaulle'is, nei Adenaueris nieko panašaus nesiūlė. Ten, kur ekonominiai ir geopolitiniai veiksniai susidūrė tiesiogiai – kaip Adenauerio prioritetas dėl bendradarbiavimo atominės energetikos srityje, de Gaulle'o pageidavimas dėl tarpvyriausybinių institucijų, Willy'o Brandto siūlymai 8-ojo dešimtmečio pradžioje dėl pinigų fondo ir kai kurios simbolinės George'o Pompidou iniciatyvos – ekonominiai veiksniai buvo svarbesni. Britanijos premjerus nuolat gąsdino nenaudingi geopolitiškai destrukciniai veiksmai, dažniausiai Britanijos įsipareigojimas NATO norint pasiekti ekonomines nuolaidas iš kolegų žemyne.

Vidiniai nesutarimai ir pagrindiniai vidaus svarstymai patvirtina ekonominę teoriją. Nuosekliai formavosi nesutarimai dėl ekonominių klausimų, o pagrindiniai argumentai buvo ekonominiai, ypač uždarose diskusijose. Nė dėl vieno svarbaus klausimo vyriausybės neišreiškė savo pozicijos, jei joms atvirai priešinosi pramonės, finansų ar žemės ūkio viršūnių interesų grupės[2]. Verslininkų grupės nuolat nesutarė dėl santykinio sektorių ir įmonių konkurencingumo. Priešingai, Romos sutarties derybų metu ir vėliau ginčai dėl tokių prieštaringų politinių-karinių klausimų kaip Europos gynybos bendrija, Vokietijos narystė NATO, Saro repatriacija, greitas Vokietijos suvienijimas ir Prancūzijos branduolinė programa buvo išspręsti; dauguma diskutavo, jog Europos integracija daugiau neturėjo svarbių geopolitinių prielaidų. Tokia nuomonė išlaisvino ideologinę integracijos opoziciją, kuri anksčiau vienijo Prancūzijos golistus, Vokietijos socialdemokratus ir Britanijos konservatorius. Ekonominiai sumetimai – pramonės modernizavimo skatinimas Prancūzijoje, eksporto sėkmė Vokietijoje ir neišvengiamas Britanijos posūkis nuo Tautų sąjungos politikos į prekybą žemyne – ir toliau buvo lemiamas svarbiausių vidaus grupių pozicijų dėl integracijos 7-ąjį dešimtmetį veiksnys. Pinigų derybose dėl perėjimo iš EuPS į EPS vidaus koalicijas taip pat jungė

[2] Vieną atvejį ypač sunku paaiškinti, būtent Vokietijos situaciją 7-ajame dešimtmetyje. Ūkininkų grupės prieštaravo kviečių kainų sumažinimui Vokietijoje, tačiau šalutinės išmokos – kartu su aukštesnėmis pieno produktų kainomis, tiesioginėmis subsidijomis, eksporto galimybėmis bei PKS po dvejų metų – daugiau negu padengė šiuos nuostolius. Žinoma, to negalima laikyti Vokietijos ūkininkų pralaimėjimu.

ekonominiai sprendimai: ekonominiai verslo grupių reikalavimai, centrinių bankų reikalai ir makroekonominiai valdančiųjų politinių partijų prioritetai.

Išskirtiniais atvejais geopolitiniai motyvai pasirodė esą svarbesni: ypatingas Adenauerio noras palaikyti Prancūziją, de Gaulle'o požiūris į viršvalstybines institucijas, Thatcher priešinimasis Britanijos narystei EuPS. Net čia ekonominių interesų grupės iškėlė griežtus apribojimus nacionalinei politikai. Ne kartą teko stebėti lyderius, suteikiančius privilegijas ekonomikai, o ne geopolitiniams klausimams: de Gaulle'is „žemės ūkio modernizavimą" įvardijo kaip svarbiausią savo Europos tikslą; Macmillanas įveikė Užsienio reikalų ministerijos prieštaravimus argumentuodamas, jog Britanijos „visas gyvenimas yra eksportas"; Adenaueris negalėjo įvesti Euratomo į nepaklusnią Vokietijos branduolinę pramonę. 8-ajame dešimtmetyje mažai požymių liudijo, jog Schmidtas ar Giscard'as galvojo apie geopolitiką pasisakydami už pinigų integraciją, jog Europos lyderiai būtų labai susirūpinę geopolitika 9-ojo dešimtmečio reformos metu. Faktai nerodo, jog žengimą į EPS, kuris buvo lemtingas 1988 m. pabaigoje, kaip nors ypatingai rėmė Vokietijos suvienijimas.

Santykinė gamintojų grupių galia prieš bendresnius ekonominius reikalus buvo nevienoda ir priklausė nuo prioritetų intensyvumo bei gamintojų grupių galios. EB politika šiuo požiūriu buvo vidaus politikos tęsinys skirtingomis priemonėmis. Kur gamintojai buvo ypač stiprūs ir vyriausybės tradiciškai privalėjo teikti subsidijas, jos buvo priverstos aprūpinti net silpnus gamintojus. Kur gamintojai buvo silpnesni, vyriausybės galėjo jėga pritaikyti daugiau ekonominių taisyklių. Stipriausi beveik visada buvo ūkininkai, kurie po karo akivaizdžiai sėkmingai vyravo ir dar prieš EB, nes visose šalyse gaudavo vienašališkas vidaus subsidijas. Net sąlyginai nekonkurencingi gamintojai buvo gerai aprūpinti. Gamintojai turėjo šiek tiek mažesnę įtaką liberalizuojant pramonės muitus, kur vyriausybės daugiau ir mažiau konkurencingus gamintojus sukurstė vieną prieš kitą. Kai valdymo ir muitų kliūtys tapo darbotvarkės dalimi, žymūs valdymo klausimai subalansavo gamintojų įtaką. Mes matome, kad palyginti turtingos šalys gina aukštus standartus per suderinimą ir apsaugas, tuo tarpu neturingesnės šalys, o šiuo požiūriu Britanija buvo tipiška, siekė labiau besąlygiško liberalizavimo. Galų gale pinigų derybose dėl EuPS ir EPS gamintojų grupes paveikė stiprios nacionalinės makroekonominės idėjos ir institucijos. Todėl abipusės stiprių ir silpnų valiutų šalių pozicijos, kurios įtraukė ir prekybinius klausimus, ir vyriausybių bei centrinių bankų požiūrius, darė stipriausią įtaką formuojant nacionalinius prioritetus.

Vis dėlto nereikėtų nepaisyti geopolitinių interesų ir idėjų. Per pastaruosius keturiasdešimt metų jų įtaka Europos integracijai, nors ir antraeilė, tačiau buvo ne mažiau svarbi. Jei per penkiasdešimt metų pokarinis prekybos ir investicijų bumas tarp pramoninių valstybių tapo neišvengiama pramonės

liberalizavimo, valdymo derinimo ir pinigų stabilizavimo priemone, taip pat visiškai aišku, jog EB nebūtų tokia, kokia yra, jei nebūtų lygiagretaus geopolitinių prioritetų už ir prieš Europos integraciją rinkinio. Galimas rezultatas be geopolitinių požiūrių pritaikymo būtų prekybos sutartis, artima laisvosios prekybos sričiai, kurią pakartotinai siūlė Britanija, sudariusi daug dvišalių ir pasaulinių daugiašalės prekybos bei investicijų sutarčių. Tokia sutartis, ko gero, suviliotų Britaniją dalyvauti ir kaip rezultatas leistų – ko visada bijojo Prancūzija – tik specialius dvišalius susitarimus dėl žemės ūkio. Šią alternatyvą palaikė Vokietijos verslo grupės ir Ludwigas Erhardas, pirmiausia kaip ekonomikos ministras, o vėliau kaip kancleris. Laisvosios prekybos erdvė (LPA) būtų, ko gero, vysčiusis link ne muitų kliūčių svarstymo, kaip ir GATT bei įvairios Europos standartų organizacijos 8 ir 9-ąjį dešimtmečius; link muitų formalumų mažinimo, kaip specialioje Šengeno sutartyje prieš SEA, bei link paslaugų liberalizavimo, kaip atsispindi beveik visų Europos vyriausybių EB viduje ar už jos ribų vienašalėje politikoje. Tačiau tokia politika – vykdoma dvišalių, vienašalių ar „lanksčių" derybų pagrindu ne EB Europos šalyse – turbūt būtų likusi netolygi, nekoordinuota ir decentralizuota. Taip pat, nors bendradarbiavimas pinigų politikoje pagal EuPS turbūt būtų atsakas į Bretton Woodso žlugimą ir politikos konvergenciją po dviejų naftos šokų, sunku įsivaizduoti ypatingesnę nuostatą besivystant į EPS ar svarstant finansinio pobūdžio šalutines išmokas, reikalingas integruojant į Europą tokias šalis kaip Ispanija, Portugalija ir Graikija.

Daugiau apie geopolitinių interesų įtaką galime sužinoti tirdami nacionalinius penkių atvejų prioritetus. Pirma, kaip numato politinės ekonomijos teorija, geopolitiniai veiksniai visada veikia tose srityse, kur bendradarbiavimo išlaidos ir nauda buvo nežinomos, subalansuotos ar silpnos. Adenaueris geopolitiniams tikslams pasinaudojo Vokietijos verslininkų parama *ir* laisvosios prekybos srityje, *ir* muitų sąjungoje, tačiau negalėjo įveikti atviro verslininkų priešinimosi bendradarbiavimui atominės energijos srityje. De Gaulle'is siekė savo geopolitinių tikslų pagal ribas, kurias nustatė gamintojų grupių ekonominiai poreikiai, tačiau susidūrimo vietoje – kaip „tuščios kėdės" krizės metu, kuriant viršnacionalines žemės ūkio institucijas, ir Fouchet planą – vyravo ekonominiai interesai[3]. Kohlis galėjo pasiekti EPS, apskritai geopolitinį tikslą, tik ieškodamas kompromiso tarp verslininkų ir Bundesbanko. Visuotinis netikrumas dėl EPS pasekmių taip pat galėjo prisidėti taip kaip Mitterrand'ui manevruojant link Mastrichto. Geopolitiniai motyvai buvo svarbūs ten, kur

[3] Nuoseklesnius argumentus žr.: Andrew Moravcsik, „Prudence", Audacity, Seduction: De Gaulle and Europe Reconsidered", *Harvard Center for European Studies Working Paper* (Cambridge, Mass., 1998).

klausimai neturėjo tiesioginės ekonominės įtakos, kaip, pavyzdžiui, užsienio politikos koordinavimas ir grynai instituciniai klausimai, tokie kaip Europos Parlamento reikšmė. Tokiais atvejais, kaip teisingai numato abi teorijos, vyrauja saugumo ir suvereniteto klausimai.

Antra, atrodo, jog svarbūs geopolitiniai veiksniai buvo labiau įsivaizduojami nei objektyvūs ir dažnai susiję su įtakingais nacionaliniais lyderiais. Istoriniai faktai labiau remia geopolitinės teorijos „liberalų konstruktyvųjį“ variantą (ketvirtasis pateiktas pirmame skyriuje), o ne pagrįstus objektyvesne, realistine jėgų pusiausvyra ar bendru saugumu. Žinoma, Sovietų Sąjungos ir Vokietijos grėsmė buvo pagrindinės priežastys, ypač ankstyvoje EB istorijoje. Jos, beje, nesukėlė viską apimančio integracijos spaudimo. Stipri geopolitinė parama ar Europos integracijos opozicija greičiau atspindėjo, kaip Stanley'is Hoffmannas ir kiti jau seniai manė, išsiskiriančias ideologines objektyvių aplinkybių, kylančių iš vidaus mažumos, interpretacijas. Adenauerio proprancūziškoji Vokietijos aljanso politikos koncepcija, de Gaulle'o autonominės Europos vizija, Thatcher „šaknų ir šakų“ opozicija Europos federalizmui ir Kohlio bei Mitterrand'o vienodai kraštutinė parama šiam tikslui buvo labiau išskirtinės mažumos pozicija. Kiekvienu atveju buvo daug galimų atsakų į objektyvias grėsmes, ir iš jų Europos integracija buvo nei labiausiai akivaizdus, nei dažniausiai populiariausias atsakas.

Trečia, ir turbūt svarbiausia buvo tai, kad Vokietija atsako už visus tris atvejus, kai geopolitiniai veiksniai turėjo įtaką esminiams nacionaliniams prioritetams: Vokietijos prioritetų formavimas Romos sutartyje, 7-asis dešimtmetis ir Mastrichto derybos. Šis pastebėjimas kartu su duomenimis, jog geopolitiniams klausimams tarpininkavo ideologija, liudija, jog pokarinis Vokietijos „pusiau suverenus“ statusas, ypač pokariniai Vokietijos viešojo ir politinio elito įsipareigojimai daugiašališkumui, darė nors ir antraeilę, tačiau reikšmingą įtaką formuojant EB tokią, kokią ji yra šiandien[4].

Viską apibendrinus, galima teigti, kad ekonominiai interesai tikrai lieka svarbiausi. Apžvelgus praėjusius keturiasdešimt metų, galima pastebėti pelningą pokyčių pobūdį panašiose įvairių valstybių pozicijose, nesvarbu, kokios radikaliai skirtingų ideologijų vyriausybės būtų valdžioje. Prieš lėto įsipareigojimų integracijai stiprėjimo teiginius atitinkamos Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos pozicijos dėl daugumos klausimų, tokių kaip žemės ūkio liberalizavimas, apsaugos priemonės mažinant vidaus muitų tarifus, GATT derybos ir konkurencijos politikos pritaikymas, liko palyginti pastovios – tai požiūris, prie kurio aš dar sugrįšiu. Pastovus ekonominės tarpusavio priklausomybės

[4] Apie šios pozicijos gynimą žr.: Peter Katzenstein, „United Germany in an Integrating Europe“, in Katzenstein, ed., *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, N. Y., 1997), 1–48.

tarp Europos vyriausybių stiprinimas, regis, pateikia gatavą paaiškinimą, ar tokie objektyvūs geopolitiniai motyvai kaip kolonijiniai reikalai, Vokietijos grėsmė, vidaus komunistų iššūkis ir pagaliau mažėjanti sovietinė grėsmė leistų mums tikėtis kai kurių ilgalaikių nesėkmių remiant integraciją[5].

Tarpvalstybinės derybos: tarpusavio priklausomybė ir galia

Antroji racionalistinio tarptautinio bendradarbiavimo modelio stadija yra tarpvalstybinės derybos. Čia iškyla svarbiausias klausimas: kada Europos vyriausybės, kurių nacionaliniai prioritetai įvairūs, derėsis dėl sutarties pataisų reformos, kas nustato veiksmingumą ir paskirstymo susitarimų, kuriuos jie pasieks, pasekmes? Šioje knygoje buvo patikrintos tarpvyriausybinių ir viršvalstybinių derybų teorijos. Pirmoji informaciją ir idėjas vertina kaip gausias ir numato veiksmingas paskirstymo derybas, kurias suformavo asimetrinė tarpusavio priklausomybė. Antroji pripažįsta jog viršvalstybiniai politiniai entrepreneriai privilegijuotai gali prieiti prie svarbios informacijos ir idėjų, kurias jie taiko nustatydami darbotvarkes, tarpininkus ir mobilizuoja rėmėjus ir taip įtvirtina veiksmingumą bei pakeičia derybų paskirstymo rezultatus. (Jie apibendrinti 1.3 lentelėje.)

Istoriniai dokumentai nuolat patvirtina tarpvyriausybinę teoriją. Informacijos buvo pakankamai, vyriausybės buvo geriau informuotos už viršvalstybinius veikėjus. Viršvalstybiniai veikėjai neturėjo pakankamai sąlyginių privalumų, kurie galėjo daryti sėkmingą viršvalstybinę entreprenerystę: didesnio techninio patyrimo, neutraliteto reputacijos, geresnių politinių įgūdžių ir vizijos, didesnio teisėtumo, kruopščiai patikrintos politinės informacijos. Nors jie nuolat veikė kaip politikos iniciatoriai, tarpininkai ir mobilizuotojai, Komisijos pareigūnai ir parlamentarai padidino tik vieno susitarimo, Suvestinio Europos akto, veiksmingumą; jie neturėjo jokios įtakos naudos paskirstymui. Veiksmingumą užtikrino aktyvi *vyriausybinė* entreprenerystė. Paskirstymo rezultatai, kurių nepalaikė Komisija ir Parlamentas, atspindėjo asimetrinę tarpusavio priklausomybę: tos vyriausybės, kurios iš esmės stipriausiai palaikė kiekvieną susitarimą, buvo linkusios nusileisti prieštaraujančioms vyriausybėms sprendžiant nereikšmingus klausimus, nes norėjo įgyvendinti susitarimus.

[5] Tik tradicinių neutralių valstybių atveju geopolitiniai veiksniai turėjo didesnę reikšmę, tačiau net čia požymiai yra mažų mažiausiai dviprasmiški. Sieglinde Gstöhl, „Reluctant Europeans: Sweden, Norway, and Switzerland in the Process of European Integration (1950–1995), PhD. thesis, University of Geneva (1998).

Informacija ir idėjos, kaip numato tarpvyriausybinių derybų teorija, bendrai paėmus, buvo pakankamos. Jos buvo plačiai prieinamos ir tolygiai paskirstytos tarp valstybių. Apskritai, viršvalstybiniai pareigūnai neturėjo geresnės informacijos ar idėjų. Dažnai labiausiai suinteresuotų nacionalinių vyriausybių atstovai buvo informuoti geriau. Iš tikrųjų mes matėme, jog Komisija pasitikėjo nacionaliniais pareigūnais, ypač tokiose sudėtingose srityse kaip BŽŪP ir pinigų politika; kartais Komisija paprasčiausiai negalėjo (ar jai nebuvo leidžiama) stebėti technines derybas. Politinė informacija ir Komisijos bei Parlamento pareigūnų sprendimai buvo dar mažiau patikimi. Viršvalstybiniai pareigūnai buvo linkę ignoruoti politinius apribojimus ir pateikti pernelyg optimistinius sprendimus apie savo pasirinktų variantų politinį tinkamumą. Tai buvo aišku nuo pat pradžių. Ernstas Haasas 1956-uosius metus vertina kaip „Monnet doktrinos apie stiprios, suvienytos Europos (...), besiremiančios didele bendra rinka, įsigalėjimą.[6]“ Iš tikrųjų buvo kitaip: Monnet norėjo įtikinti Konradą Adenauerį ir kitus atmesti muitų sąjungą ir palaikyti Euratomo kūrimą. Taip pat būtų ir ateityje. Hallsteinas spaudė de Gaulle'į priimti didesnę Komisijos kontrolės centralizaciją, o Delors'as siekė užtikrinti labiau proprancūziškąjį federacinį rezultatą Mastrichto derybose. Visos pastangos buvo bergždžios ir rodė didžiulę politinio sprendimo stoką.

Svarbiausias EB derybas inicijavo ir joms tarpininkavo suinteresuotos vyriausybės narės ar privatūs asmenys, o ne viršvalstybiniai pareigūnai. Vyriausybės ir privačios grupės pateikė dešimtis ar net šimtus siūlymų. Kai pateiktos iniciatyvos netenkino vyriausybių, jos dažniausiai pateikdavo alternatyvas, kai kuriais atvejais net ištisus sutarčių projektus. Tendencingi vyriausybių siūlymai, jei jų buvo, buvo naudingi politiniam gyvybingumui, kaip numato tarpvyriausybinė teorija, ir nepalankūs viršvalstybinių veikėjų vizijai. Siūlymus, už kuriuos lyg ir pasisakė tarptautiniai veikėjai, iš tikrųjų užkulisiuose valdė svarbiausios vyriausybės klasikinėmis diplomatinėmis priemonėmis, tokiomis kaip Spaako ataskaita, BŽŪP projektas, Schmidto ir Giscard'o EuPS siūlymas ir Delors'o ataskaita dėl EPS. Gana dažnos situacijos buvo, kai iš daugybės siūlymų reikėjo pasirinkti vienintelį.

Kadangi daroma išvada, jog tokiam pasirinkimui reikėjo trečiosios šalies tarpininko, Mastrichto derybos dėl politinės sąjungos teikia ypač tinkamą testą. Komisija nedalyvavo derybose ir visas organizacines funkcijas perleido rotacinei nacionalinio pirmininkavimo sistemai – tuokart pirmininkaujančiam mažyčiam Liuksemburgui, kurį palaikė apie dešimt pareigūnų iš tarpvyriausybinio EB Tarybos sekretoriato. Liuksemburgas greitai surūšiavo šimtus

[6] Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957* (Stanford, Calif., 1958), 299, 317.

prieinamų nacionalinių siūlymų ir vedė derybas remdamasis bendru derybų tekstu. Šiose, kaip ir kitose, derybose kritiškai derėjosi administratoriai (ir rečiau ministrai bei diplomatiniai atstovai) netarpininkaujant trečiosioms šalims. Yra kelios menkos išimtys. Ten, kur reikėjo tarpininkų, jais dažniausiai būdavo trečiosios vyriausybės kaip Mastrichto derybų metu. Šie duomenys, susiję su mažiausiai viena naujausia lyginamąja daugiašalių derybų studija, liudija, jog sandorio išlaidos yra palyginti mažos ir net mažiausioms EB narėms valstybėms[7].

Įvairių atvejų palyginimas nepalankiai „nušviečia" kai kuriuos plačiai paplitusius *ex post* pareiškimus, susijusius su stipria entreprenerių įtaka. Pavyzdžiui, Jacquesas Delors'as, dažnai laikomas ryžtingu bendrosios rinkos projekto skatintoju, nustatančiu aiškius jo įvykdymo terminus („Europa 1992"), nors jis ne vienintelis skelbė galutinį terminą. Šios taktikos svarba, tuo metu skelbiama žurnalistų, atrodo patikima, kol nepalyginame 1992 m. iniciatyvos su Komisijos narių daugumos žymiai ankstesniais siūlymais dėl EB, kurie buvo neveiksmingi, nors jų datos taip pat buvo nustatytos. Du ankstesni Komisijos tvarkaraščiai dėl netarifinių muitų panaikinimo buvo atmesti. Wernerio EPS planas 1980 m. visiškai žlugo. Kiti rezultatai buvo pasiekti greičiau negu tikėtasi. Muitinių sąjunga, iš pradžių numatyta kurti 1970 m., buvo užbaigta 1968-aisiais, nors Komisija skelbė ir ankstesnes laikinas datas. Todėl pamoka, kad galutinių terminų nustatymas yra naudingas, buvo toli nuo tiesos net kitiems EB entrepreneriams. Ne kas kitas, o Monnet manė priešingai: „Viskas tęsiasi ilgiau negu tikėjomės, todėl ateityje neturėtume nustatyti laiko ribos.[8]" Be to, Monnet, Hallsteino ir Delors'o, kaip svajingų politinių organizatorių, reputacijai kenkė tai, kad kiekvienas iš jų buvo patyręs ankstyvą sėkmę, o vėliau nesėkmes ir nusivylimą – Monnet su

[7] Fenas Osleris Hampsonas, padedamas Michaelio Harto, *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and the Environment* (Baltimore, Md., 1995). Donaldas Chisholmas mano, jog „daugiaorganizacinėse sistemose" – iš kurių EB, be abejonės, yra pirmasis tarpvalstybinis pavyzdys – „kur nėra oficialių organizacinių susitarimų, nesvarbių ar neatitinkamų teikiant rekvizitų koordinavimą, vystosi, neformalūs pritaikymai, [kurie] gali būti pakankamai pastovūs ir veiksmingi labiau negu oficialūs hierarchiniai parengimai. Juolab, kad neoficiali organizacija sudaro prielaidą egzistuoti oficialioms autonominėms organizacijoms savitarpiško tarpusavio priklausomumo akivaizdoje, ji gali pasiekti kitus tikslus, tokius kaip patikimumas, lankstumas ir atstovavimas, kas kitu atveju būtų sutrukdyta ar gerokai sumažinta po oficialių sutarčių". Žr.: Chisholm, *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems* (Berkeley, 1989), 17–18.

[8] Martin Holland, „Jean Monnet and the Federal Functionalist Approach to European Union", in Philomena Murray and Paul B. Rich, eds., *Visions of European Unity* (Boulder, Colo., 1994), 93.

EGB ir EB, Hallsteinas – „tuščios kėdės“ krizės metu, o Delors'as – Mastrichte. Sėkmingi rezultatai sukuria didelę entreprenerystės reputaciją, ir net viršvalstybinių derybų teoretikai stebisi, ar Komisijos nariai turi „asimetrinę iniciatyvą“ pergudrauti[9].

Specialaus tarpininkavimo veiksmingumas iš dalies atspindi faktą, jog vyriausybės tik retkarčiais gali paslėpti savo prioritetų intensyvumą ir sutarties alternatyvų vertę. Suderėti susitarimai pasirodo esą veiksmingi nepriklausomai nuo to, ar viršvalstybiniai veikėjai įsiterpė ar ne, kadangi prioritetai buvo skaidrūs. Tiesa, buvo keli atvejai, kuriuose *nei* šalies, nei užsienio lyderiai nebuvo tikri dėl vidaus suvaržymų prigimties konkrečioje šalyje. Tačiau tik de Gaulle'o Prancūzija buvo tas atvejis, kai pastebėta didelė vidaus ir užsienio divergencija. Turėdami omenyje išskirtinę de Gaulle'o asmenybę ir kraštutinai centralizuotą ankstyvos Penktosios respublikos sprendimų aparatą, mes galime galvoti apie tai kaip apie išimtį, tik patvirtinančią taisyklę. Komisijos ir Parlamento pareigūnai, tikrai nevertinami kaip neutralūs, buvo laikomi suinteresuotais asmenimis. Kitos vyriausybės kaip tarpininkai buvo pasirinktos iš dalies dėl to, kad buvo vertinamos kaip mažiau šališkos (arba jei šališkos, turbūt patikimesnės).

Todėl derybos pagal Pareto buvo veiksmingos mažiausiai tarpvalstybiniu lygmeniu. Nors daugelis rezultatų nuliūdino federalistus, tačiau visoje EB istorijoje aš neaptikau nė vieno su rezultatuose pateiktais vyriausybių prioritetais atvejo, kai tarpvalstybinių derybų rezultatas pagal Pareto būtų suboptimalus. Aš išmatavau veiksmingumą taip pat tikrindamas *ex post* kritiškumą ir rekonstruodamas galimus susitarimus su vyriausybių prioritetų duomenimis. Taip pat jokiuose svarbiuose atvejuose nacionaliniai prioritetai nesusiliejo į susitarimus, kuriems neegzistavo jokia atitinkama iniciatyva ar kompromisas. Visiems tikslams buvo skirtas deramas dėmesys.

Informacinės ar įsivaizduojamos asimetrijos nebuvo, todėl nenuostabu, kad išskyrus kelias mažas išimtis, viršvalstybiniai veikėjai negalėjo daryti įtaką tikslų paskirstymui. Ypatingi ir nauji Komisijos siūlymai – pavyzdžiui, Sicco Mansholto siūlymai dėl žemės ūkio ir Walterio Hallsteino siūlymai dėl institucijų pakeitimų 7-ajame dešimtmetyje, Roy'aus Jenkinso siūlymai dėl finansinio perskirstymo atsižvelgiant į EuPS ir Delors'o siūlymai dėl politinės pinigų politikos kontrolės ir labiau federacinės politinės sąjungos Mastrichto sutartyje – buvo mandagiai atmesti. Bendrai paėmus, tik perteklinius

[9] George Ross, *Jacques Delors and European Integration* (Oxford, 1995), 13–14; Ken Endo, „Political Leadership in the European Community: The Role of the Commission Presidency under Jacques Delors, 1985–1995“, mimeo (St. Anthony's College, Oxford University, 1995).

siūlymus lydėjo sėkmė. Parlamento dalyvavimas tokiose derybose, ypač savo iniciatyva, išskyrus labai retus atvejus, apskritai buvo nesėkmingas. Besikaitaliojantys pranašumai, kuriuos jis pasiekė, buvo federacinių vyriausybių spaudimo rezultatas.

Paskirstymo rezultatai atspindėjo santykinę vyriausybių derybinę galią, kuri buvo suprantama kaip klausimų įvairovės asimetrinės tarpusavio priklausomybės pavyzdys. Vyriausybes nuolat ribojo tikėtinos vetavimo grėsmės, kurios atspindėjo sutarčių ratifikavimą viduje. Tai buvo svarbiausias, ypač mažiau norinčių dalytis, vyriausybių interesas, – Britanijos ir Prancūzijos 6-ajame dešimtmetyje; Britanijos ir Vokietijos 8-ajame ir 10-ajame dešimtmečiuose; net ir de Gaulle'o Prancūzijos 7-ajame dešimtmetyje. Taip apribotos vyriausybės, kurios suvokė save kaip gaunančias daugiausia naudos (vidaus politikos terminais) iš bet kurio esminio susitarimo – pavyzdžiui, Vokietija turėjo naudos sumažinus pramonės muitus 6-ajame dešimtmetyje, Prancūzija – liberalizavus žemės ūkį 7-ajame dešimtmetyje, Britanija – iš SEA 9-ajame dešimtmetyje, o Prancūzija – iš EuPS ir EPS sutarčių – pasirodė labiausiai linkusios į kompromisą norint jį pasiekti. Tyrimas buvo šiek tiek sudėtingesnis EuPS ir EPS atvejais dėl „kilpinės“ Vokietijos išlošių rinkinio formos, tačiau yra akivaizdu, kad dalyviai priėmė Vokietijos išlošių rinkinį kaip padedantį suvaržyti derybas.

Vyriausybės taip pat taikė aiškias pasitraukimo ir atskirties grėsmes, kurios keitė suderėtą rezultatą iki tokio lygio, kuriame tos grėsmės buvo tikėtinos ir brangios. Britanijos struktūrinis pašalinimo pažeidžiamumas yra vienas tvirtas pavyzdys. Haroldui Macmillianui pradiniame derybų etape, Jamesui Callaghan'ui EuPS derybose, Margaret Thatcher SEA derybose ir Johnui Majorui Mastrichto derybose buvo atvirai grasinama atskirtimi. Visi keturi ministrai pirmininkai siekė sužlugdyti sutartį tarp kitų ir dažnai derybas susiedavo su grėsmėmis saugumui atitraukti kariuomenę iš Europos arba įkurti anglų ir prancūzų branduolinį aljansą. Kai ši taktika nepasiteisino, jie nusileido. Kompromisai, kuriuos jie pasiekė, atspindėjo, kaip numato tarpvyriausybinė teorija, gautas sąlygines išlaidas ir atskirties naudą. Tokioje srityje kaip Mastrichto socialinis protokolas Britanijos vyriausybei buvo naudinga nedalyvauti ir ji sveikino atskirtį. Tokiose srityse kaip muitų ir pinigų politika atskirtis jai nebuvo naudinga ir ji siekė kompromiso.

Aiškūs taktiniai sujungimai („paketiniai sandėriai“) buvo taikomi retai, dažniausiai siekiant subalansuoti naudą, o ne pabrėžti praradimus – taip, kaip numato tarpvyriausybinė teorija. Pastangos sujungti klausimus įtraukiant svarbius vidaus klausimus arba iškart nepavykdavo (pavyzdžiui, Prancūzijos pastangos susieti EuPS su žemės ūkiu arba Vokietijos pastangos susieti EPS su politine sąjunga), arba jei iš pradžių būdavo priimtina, vėliau turėjo būti deramasi iš naujo (pavyzdžiui, Prancūzijos pastangoms įvesti BŽŪP į Vo-

kietiją, kurios buvo įmanomos tik esant aukštoms kainoms, iš pradžių prieštaravo Prancūzija). Sąsajos įtraukiant didžiausius didžiausios šalies praradimus pasirodė galimos tik tam tikruose ekonomikos sektoriuose (pvz., tarp pramonininkų), kadangi didžiausi praradėjai buvo neorganizuoti ir nepristatyti – kaip BŽŪP išlaidų atveju, kurį sukėlė trečiųjų šalių gamintojai, vartotojai ir mokesčių mokėtojai.

Yra viena didelė, galbūt dalinė, neišsipildžiusių viršvalstybinių entreprenerių iniciatyvų išimtis[10]. Baltoji knyga, kurią kūrė Arturas Cockfieldas kartu su Delors'u rengiant SEA, yra vienintelis sėkmingas didžiųjų viršvalstybinių iniciatyvų atvejis, kurio valstybė narė kada nors anksčiau nebuvo pateikusi. Be to, 1979–1985 m. Parlamento ir Komisijos pareigūnai skatino tarptautines įmones mobilizuotis į tvirtą politinę jėgą; tos įmonės tapo stipriomis SEA rėmėjomis. Viršvalstybinių pareigūnų iniciatyva ir mobilizacija padidino SEA susitarimo veiksmingumą ir sudarė galimybę realizuoti bendrus ne muitų kliūčių liberalizavimo interesus, nors jie paskirstymo rezultatų ir nepakeitė. Delors'as puikiai suprato valstybių narių priešinimąsi bet kokiems kitiems siūlymams; jis atidėjo savo prioritetinius siūlymus dėl pinigų ir institucinių reformų ir vėliau tapo prekybos liberalizavimo šalininku. Į parlamentarų reikalavimus iš esmės pertvarkyti institucijas niekada nebuvo žiūrima rimtai, tačiau vidaus rinkos reformos reikalavimai buvo priimti.

Naujausioje literatūroje apie EB derybas svarbiausias dėmesys skiriamas tik SEA ir klausimui, kodėl Komisijos ir Parlamento galios buvo tokios didelės. Lyginamoji perspektyva apverčia klausimą: kodėl SEA yra *vienintelis* didžiausias pavyzdys EB istorijoje? Ši formuluotė leidžia mums pateikti tikslesnes išskirtinės entreprenerių įtakos priežastis[11]. Prisiminkime, jog Komi-

[10] Taip pat yra ir mažų išimčių. Pavyzdžiuose pateikiamas aukštųjų technologijų programų vystymas 9-ojo dešimtmečio pradžioje, nors šios programos, priklausančios *juste retour* principams, neprisidėjo prie esamų nacionalinių fondų performavimo, ir socialinė politika, kurią Mastrichte „pasirinko" vienuolika šalių, kuri šiek tiek padidino socialinės politikos galią ir kurią vis tiek būtų priėmusios Viduržemio jūros šalys ir turbūt – ateityje – Britanija. Daugiau žr.: Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation* (Berkeley, 1992); Paul Pierson, „The Path to European Union: An Historical Institutionalist Account", *Comparative Political Studies* 29:2 (April 1996), 123–164.

[11] Tai taip pat nušviečia pagrindines priežastis, kodėl čia pateikti rezultatai nesutampa su beveik visais ankstesniais darbais dėl viršvalstybinės įtakos EB. Ankstesnės studijos linkusios neproporcingai tirti tuos atvejus, kuriuose viršvalstybiniai entrepreneriai buvo aktyvūs, o rezultatai buvo teigiami, ir tas strategijas, kurias taikė viršvalstybiniai entrepreneriai, turint omenyje jų veiksmingumą. Yra kelios studijos apie atvirą nesėkmę. Kiekvienam Mansholto planų BŽŪP reformos nesėkmių serijos tyrimui yra dešimtys Delors'o ir Cockfieldo iniciatyvų SEA derybose. Juolab, kad studijose nekontroliuojama tuo pačiu metu vykstanti

sijos ir Parlamento nariai bei teisėjai turi išskirtinę teisę naudotis derybų sėkmę lemiančia informacija ir idėjomis, o tai savo ruožtu leidžia jiems veikti kaip neoficialiems iniciatoriams, tarpininkams ar mobilizuotojams. Kaip jau supratome, nė viena iš įprastų priežasčių, cituojamų literatūroje apie integraciją, derybų analizę, tarptautinius įstatymus bei tarptautinius režimus, nepaaiškina, kodėl viršvalstybiniai pareigūnai gali turėti tokią išskirtinę teisę. Komisijos nariai, parlamentarai ir teisėjai nebuvo itin neutralūs ir patikimi paskirstymo konflikto tarpininkai, labiau teisėti viešosios nuomonės reiškėjai, labiau kūrybingi politikai ar labiau išmanantys technokratai. Nė viena iš šių bendrai cituojamų priežasčių nepaaiškina SEA kaip išimties.

Tačiau yra rimtas pagrindas tikėti, jog tarptautiniai entrepreneriai yra palyginti tinkamiausi atitaisant *vidaus* derybų silpnumą, kai veikėjų skaičius ir mastas, jų prioritetų skaidrumas, rizika, kurią kiekvienas prisiima, ir nuosavybės teisių pobūdis liudija, jog derybos greičiausiai bus nesėkmingos. Lyginamosios viešosios politikos teorijos siūlo tris sąlygas, kurioms esant tokie entrepreneriai pasieks veiksmingą tikslą: kai potencialūs stiprūs vidaus interesai yra neorganizuoti ir todėl „miegantys", kai organizuotos grupės negali prieiti prie vidaus pareigūnų, norinčių ir galinčių atstovauti jų interesams, ir kai interesų sankaupa vidaus politikos sistemoje (vidaus biurokratai, partijos ar parlamentai) negali pateikti gyvybingų siūlymų nacionaliniams sprendimų priėmėjams. Centralizuota, autonominė ar susieta viršvalstybinė biurokratija, pašvęsta bendram tikslui remti integraciją, gali įveikti tokius sunkumus, kai yra nepriklausoma nuo specialiųjų interesų, kai geba derinti nesuderinamas politikos sritis ir nuolat prieina prie ne vienos šalies interesų grupių[12].

Tokia situacija paaiškina išskirtinę Komisijos ir Parlamento įtaką SEA deryboms. Vienintelis SEA iš daugelio EB derybų sujungė daug esminio ar biurokratinio ryšio neturinčių klausimų, kurių kiekvienas buvo palyginti naujas ir pirmiausia rėmėsi neorganizuotais transnacionaliniais rinkėjais. EB narių vyriausybės ilgai derėjosi dėl muitų pašalinimo, žemės ūkio politikos ir valiutos kurso stabilizavimo, ir kiekviena sritis buvo tvirtose vieno ar kelių pagrindinių ministrų rankose, tačiau nė viena ministerija nebuvo

---

kitų veikėjų, ypač nacionalinių vyriausybių, veikla. Todėl jie įžvelgia priežastinį ryšį, kai viršvalstybiniai pareigūnai pasisakė už iniciatyvas ir kompromisus, ir buvo susitarta. Kaip matėme, viršvalstybinių pareigūnų perteklius, bergždumas ir lankstumas reiškia, jog taip nėra. Daugiau nuoseklesnių argumentų apie tai žr.: Andrew Moravcsik, „Informal Influence: European Integration and Political Entrepreneurship", *Weatherhead Center for International Affairs Working Paper* (Harvard University, 1998).

[12] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N. J., 1984); Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York, 1985).

kompetentinga spręsti finansų ir transporto paslaugų liberalizavimo, filosanitarijos valdymo, pramonės standartizavimo, muitinės kontrolės panaikinimo ir aplinkosaugos valdymo – tai tik svarbiausios SEA sritys. Toks paketinis sandėris buvo neprieinamas bet kuriai nacionalinei biurokratijai. Maža to, didžioji socialinė grupė, kuri būtų galėjusi pritarti liberalizavimui, multinacionalinis verslas, nebuvo organizuota nei nacionaliniu, nei tarptautiniu mastu, kol Komisijos pareigūnai ir parlamentarai nepaskatino jų organizuoti pagal bendras mokslo, aukštųjų technologijų ir rinkos liberalizavimo programas. Toks „dviejų lygių“ aiškinimas viršvalstybinius entreprenerius vertina kaip svarbius ir gebančius daryti įtaką vidiniam lygiui kaip vidaus ir tarpvalstybinio „socialinio tinklelio“ vadybininkus, negu galinčius įsiterpti į tarptautinį lygmenį kaip politikos iniciatoriai ir tarpininkai. Prielaida, jog tikrosios veiksmingų tarpvalstybinių derybų kliūtys yra vidinės, o ne tarptautinės – ir todėl, jog lemiami viršvalstybinių pareigūnų veiksmai reiškia *vidinį* įsiterpimą – reikalinga tolesnio tyrimo.

Tačiau apskritai tarpvyriausybinių derybų teorija yra galutinai patvirtinta. Viršvalstybiniai pareigūnai turi tik retą ir antrinę įtaką derybų veiksmingumui. Faktas, jog randame viršvalstybinių derybų hipotezes patvirtinančių duomenų, sutampa su požiūriu, jog jie yra teisingi teoriškai, tačiau praktiškai turi nedidelę reikšmę. Todėl EB neuždraudė jėgos politikos iš Vakarų Europos. Nors valstybių narių interesai yra pernelyg artimi, kad paverstų karinių pajėgų ar baudžiamųjų priemonių naudojimą kaštų kriterijus tenkinančiu, asimetrinė tarpusavio priklausomybės struktūra lieka esminis tarptautinės įtakos pagrindas.

Institucijų perdavimas: tikėtinumo centriškumas

Kodėl Europos vyriausybės buvo pakartotinai išrinktos subendrinti ir perduoti suverenitetą bendroms institucijoms? Ši knyga patikrino tris teorijas, kuriomis siekiama paaiškinti institucijų pasirinkimo pavyzdžius. Tie, kurie pabrėžia federacinę ideologiją, pateikia hipotezę, jog federacinės šalys rems perdavimą ir subendrinimą, ypač dėl labai simbolinių klausimų ir jog viršvalstybiniai pareigūnai bus laikomi federalistais svajotojais. Vidaus nesutarimai ir diskursas yra tokios pačios sandaros ir ypatingą dėmesį skiria demokratiniam bei ideologiniam teisėtumui. Nieko nestebina, jog šio požiūrio dešimtmečiais laikėsi tokie žymiausi Europos Parlamento federalistai kaip Altiero Spinelli. Antra, technokratinis aiškinimas pateikia hipotezę, jog perdavimas taikomas ten, kur klausimai yra sudėtingi, tačiau nepolitiniai, ekspertų informacija turi lemiamą reikšmę, o centralizuoti pareigūnai turi sąlyginį pirmumą jo nuostatose. Mes tikimės nuosaikaus įvairių valstybių veiksmingumo ir stipraus vidinio ekspertų reikšmingumo.

Tie, kurie pabrėžia tikėtinus įsipareigojimus, spėja, kad viršvalstybinės institucijos sprendžia nebaigtas besitariančių šalių problemas. Valstybės renkasi subendrinimą ir perdavimą, kai siekia įpareigoti kitas vyriausybes – turbūt ir savo ateities vyriausybes – konkrečiai ateities politikai, kurios detalės yra nežinomos. Ten, kur ateities politika yra nuspėjama, verčiau įvedamos taisyklės. Todėl abiejų šalių institucijų prioritetai remiantis esmine vyriausybės pozicija dėl tam tikrų klausimų yra įvairūs. Tos vyriausybės, kurios palaikė stipresnį politikos koordinavimą vidutiniu Europos lygmeniu, yra pasirengusios remti perdavimą. Perdavimas turėtų išlaikyti ribas tokias kaip bendrų tikslų stiprinimo ar įgyvendinimo atvejais; net subendrinimas neturėtų būti plečiamas iki visiškai atvirų mandatų tokiais kaip naujų politikų kūrimas atvejais.

Hipotezės buvo įvertintos pagal tris išvadas: įvairovę pagal klausimus ir šalis, vidaus paskirstymą ir institucinę formą. (Tai apibendrinta 1.4 lentelėje.) Visų penkių atvejų tyrimai stipriai remia paaiškinimą, besiremiantį poreikiu palaikyti tarpvalstybinių įsipareigojimų tikėtinumą, su antraeile, tačiau svarbia ideologijos – apribotos situacijose, kuriose didelė rizika ir esminės sprendimų pasekmės yra nuosaikios – reikšme. Technokratinių reikalavimų įtaka perdavimui ir subendrinimui, atrodo, priešingai, buvo minimali.

Nacionalinės Britanijos, Prancūzijos ir Vokietijos pozicijos dėl institucijų perdavimo buvo įvairios ir pagal šalis, ir pagal klausimus nacionalinėmis pozicijomis siekiant žymių tikslų – kaip numato tikėtinų įsipareigojimų požiūris. Jos neįvairavo pirmiausia pagal šalį, kaip numato ideologinis požiūris, ar tik pagal klausimą, kaip numato technokratinis požiūris. Vyriausybės dažnai rinkdavosi, kai tai būdavo naudinga jų interesams, viršvalstybines institucijas nepaisydamas ideologijos. Tos vyriausybės, kurios labai rėmė panašią bendrą politiką – kitaip tariant, artimos Europos vidinei pozicijai – palaikė daugumos balsavimą ir perdavimą. Vyriausybės, kurių požiūriai nesutapo, ypač nepaklusniosios, buvo atsargesnės.

Šis pavyzdys kartojasi. Romos sutarties derybose Prancūzija siekė stiprių institucijų atominės energijos ir žemės ūkio srityse, tačiau buvo prieš susaistančius įsipareigojimus ir prekybos liberalizavimo procedūras. Vokietija užėmė priešingą poziciją ir siekė supančioti Prancūziją griežtomis pramonės prekybos taisyklėmis, tačiau oponavo joms žemės ūkio ir atominės energijos srityse. Iš tikrųjų Vokietija gynė savo veto dėl žemės ūkio ir reikalavo labai ribojančios institucijos – Ypatingojo žemės ūkio komiteto – ir vieningo balsavimo plėtimo. Pirmuosius du EB dešimtmečius de Gaulle'is ir Pompidou iš principo labai priešinosi viršvalstybiškumui, tačiau vis tiek pritarė žemės ūkio politikos perdavimui ir subendrinimui. Vokietija, iš esmės federalistinė, rėmė perdavimą ir subendrinimą tokiose srityse kaip EB politika dėl GATT, tačiau prieštaravo Prancūzijos instituciniams žemės ūkio siūlymams ir siekė atidėti daugumos balsavimą ir vėliau – bendras kainas reikalaujant įvesti pi-

nigų kompensavimo sąskaitas (PKS). Taip pat, kai Prancūzija siekė įsteigti labiau ribojančias viršvalstybines pinigų institucijas, Vokietija nuolat joms priešinosi ir reikalavo palaikyti griežtą buvusią ekonominę konvergenciją. Panašiais klausimais, nors ir abiem pusėms labiau norint kompromiso, buvo pagrįstos Mastrichto derybos dėl EPS. SEA derybose skeptiškos buvo tos vyriausybės, kaip Thatcher vyriausybė Britanijoje, kurios baiminosi valdymo plėtros tose srityse, kurias palaikė dauguma kitų vyriausybių. Vienodai atskleidžiantis, gal tik mažiau pripažintas, yra požiūris, jog daugumos balsavimą taip pat aiškiai ribojo įtarios vyriausybės, tokios kaip Vokietijos ar Danijos, kurios siekė apginti kiekybiškai išplėstas valdymo sistemas. Todėl Vokietija pradėjo derėtis dėl ilgo ypatingų KDB išimčių sąrašo ir paskutinę minutę pareikalavo specialaus punkto (straipsnio 100A4), leidžiančio šalims, kurių ypač aukšti valdymo standartai, atsisakyti kai kurių sprendimų.

Priešingai, technokratiniai motyvai beveik nieko nepaaiškina. Nėra jokios koreliacijos tarp techninio ar teisinio klausimo sudėtingumo ir bendradarbiavimo lygmens. Išorinių muitų liberalizavimas GATT viduje, kuris buvo perduotas tam tikru mastu, nebuvo aiškiai kompleksiškesnis negu vidaus muitų pašalinimas, kuris buvo valdomas daugiausia vien taisyklėmis. Konkurencijos politika dėl įmonių susijungimo, kurioje Komisija turėjo žymią autonomiją, nebuvo natūraliai sudėtingesnė už konkurencijos politiką, kurioje autonomijos nebuvo. Regioninės subsidijos ir žemės ūkio politika su vidutiniškai aukštais perdavimo lygiais tikrai nebuvo sudėtingesnė už EuPS pinigų politiką, taikant vidutinį perdavimą ir subendrinimą. Pinigų politika buvo nepastovi: be perdavimo ir minimalaus subendrinimo 9-ajame dešimtmetyje ir be įsipareigojimo labai aukštam pinigų politikos perdavimui 10-ajame dešimtmetyje. Šis požiūris beveik nepaaiškina vidaus muitų panaikinimo, kuris beveik visiškai buvo valdomas remiantis aiškiomis taisyklėmis. KDB taikymas nebuvo apribotas aplinkybių, kurioms esant paskirstymo pasekmės buvo nežymios (remiantis technokratinėmis ir turbūt ideologinėmis teorijomis). Priešingai, žemės ūkis, užsienio prekyba, o labiausiai pinigų politika įtraukia dideles redistribucijos pasekmes.

Vidaus nesutarimai ir diskursas toliau atskleidžia tikėtinų įsipareigojimų svarbą. Vidaus debatuose – išskyrus labai simbolines institucijas su nuspėjamu poveikiu politikai, tokias kaip Europos Parlamentas – vyravo susirūpinimas priemonėmis. Šis klausimų apie priemones vyravimas ypač aiškiai pastebimas nustatant paramą suvereniteto sujungimui per KDB dėl rezultatų nuspėjamumo. Nuo Prancūzijos vyriausybės rūpestingo apsaugos ir veto teisių apskaičiavimo Romos sutartyje iki Thatcher vyriausybės nuoseklaus galimų balsavimo rezultatų apskaičiavimo iš visų 279 bendros rinkos siūlymų Baltojoje knygoje vyriausybės nuosekliai apskaičiavo savo esminių interesų perdavimo ir subendrinimo pasekmes. Daugumos balsavimas ir unikalios

darbotvarkės galios perdavimas Komisijai buvo sukurtas apgalvotai siekiant padidinti sprendimų priėmimo veiksmingumą ir sumažinti potencialias abipuses paslaugas. Ši institucijų naujovė atsiliepė į mažesniųjų šalių reikalavimą, kurios siekė įveikti didesniųjų vyriausybių ketinimus sužlugdyti tam tikras derybas, nors jas rėmė tie asmenys Vokietijoje ir net Prancūzijoje, kurie manė, jog tai padarytų veiksmingesnį sprendimų priėmimą. Komisijos teisę siūlyti apribojo ir kritikavo Prancūzijos vyriausybė, nors niekada to nedarė tiesiogiai. Pirminė SEA sąlyga, kuri praplėtė KDB ir „naują požiūrį", buvo leidimas priimti veiksmingesnius sprendimus leidžiant vyriausybėms nugalėti savo oponentus balsų dauguma. Žinoma, Thatcher vyriausybė, daugumos balsavimui pagal 100 straipsnį priešinosi iš dalies dėl ideologinių priežasčių. Tačiau Britanija pagaliau nusileido, nes norėjo įgyvendinti savo ekonominius tikslus, o Britanijos politika atspindėjo realistinį požiūrį į įstatymdavystės plėtrą įvedant valdymą, remiamą daugumos EB narių vyriausybių, kuriam prieštaravo neoliberali Thatcher vyriausybė.

Tikėtinų įsipareigojimų svarbą taip pat atspindėjo tokia forma, kokią įgavo perdavimas ir subendrinimas. Viršvalstybiniai veikėjai niekada nebuvo vertinami kaip patikimi, neutralūs ekspertai; jų galios buvo rūpestingai kontroliuojamos. Specialiojo žemės ūkio komiteto kūrimas, sistemos priežiūros komisijų („komitologijos") plėtra, EuPS įkūrimas nedalyvaujant įprastoms EB institucijoms, Europos Tarybos įkūrimas ir Liuksemburgo kompromisas buvo aiškiai sukurti siekiant *susiaurinti*, o ne plėsti autonominių viršvalstybinių veikėjų veiksmų mastą. Nors dauguma neteisingai kaltina vien Prancūziją, *de facto* palaikančią vienbalsį balsavimą EB, mes turime akivaizdžių įrodymų, jog Vokietija ir Beniliukso šalys tyliai priešinosi KDB taikymui, ypač žemės ūkio srityje iki 9-ojo dešimtmečio. Jokių rimtų pastangų nebuvo padaryta plečiant KDB beveik tris dešimtmečius.

Perdavimas ir subendrinimas pasirodė taikytinas pirmiausia norint įgyvendinti ar stiprinti ankstesnius susitarimus iš anksto įpareigojant vyriausybes didesniam kompromisui ir todėl veiksmingesniam sprendimų priėmimui. KDB buvo taikomas, kaip numatoma, mažesniems, įterptiems sprendimams, kuriuos ribojo plačiai priimti apribojimai. Priešingai, svarbesni sudedamieji sprendimai, taip pat ir Sutartyje įkuriantys BŽŪP ir komercinę politiką, liko vienbalsiškumo objektas. Unikalios galios perdavimas Komisijai patikint įstatymų leidybos procedūrą Ministrų Tarybai, kurią valstybių narių vyriausybės galėjo tikrinti tik vienbalsiai, panašiai „užrakino" konkretų ateities sprendimų priėmimo pavyzdį. Ši galia leidžia Komisijai pasirinkti *status quo* siūlymus, kuriuos pasiūlė visos vyriausybės arba daugumos balsavimo atveju – kvalifikuotą vyriausybės daugumą. Nuostatos buvo apgalvotai sudarytos norint suteikti sprendimų priėmimui daugiau veiksmingumo.

Vis dėlto nereikėtų visiškai atmesti ideologinių sumetimų. Nors tikėti-

nų įsipareigojimų požiūris geriausiai paaiškina *specifinių* ir *apibrėžtų* galių perdavimą ir subendrinimą, tačiau jis nepaaiškina paramos *bendresniems* instituciniams įsipareigojimams atvejų. Kvazikonstitucinė EB forma – su Taryba, Parlamentu, Teismu ir Komisija – buvo pasiskolinta iš EAPB, kuri savo ruožtu atspindėjo daugelio federacinės Europos šalininkų požiūrį. Anglų ir prancūzų tradicinis priešinimasis didesniam viršvalstybinių galių perdavimui ir subendrinimui, taip pat Vokietijos parama jiems atspindi viešąją bei parlamentarų ideologiją. Žinoma, tokiai ideologijai dažnai kelią užkirsdavo ekonominis interesas – kaip, pavyzdžiui, Britanijos pretenzijos dėl narystės – tačiau dar buvo likę šiek tiek paramos. Pavyzdžiui, de Gaulle'o priešinimasis Komisijos galiai, kurį varžė susirūpinimas žemės ūkiu ir rinkėjai ūkininkai, aiškiai atspindėjo jo asmeninę ideologiją. Toks pat Adenauerio įpėdinių Ludwigo Erhardo ir Gerhardo Schröderio nenoras ir kartais nesugebėjimas viešai kalbėti ar veikti remiantis savo skeptišku požiūriu į autonomines viršvalstybines institucijas sunkiai paaiškinamas vien tik instrumentinėmis sąvokomis.

9-ojo ir 10-ojo dešimtmečio paramos bendriems instituciniams reikalams pavyzdžiai ir toliau atspindėjo federalizmo ideologiją. Tokie tvirtinimai aiškiausiai remia Europos Parlamentą, – instituciją, kurią palaikė Vokietija, o Britanija su Prancūzija vertino gana skeptiškai, nes rėmė galių sutelkimą Taryboje. Iš tikrųjų Vokietijos parama Parlamento bendram sprendimui nesutapo su jos stipriu aplinkos ir socialinės srities valdymo, kurį palaikė Parlamentas, interesu. Taip pat svarbu atsiminti, jog Parlamento galios bendrai padidėjo labiau negu Komisijos kitų valstybių narių sąskaita. Tačiau vidaus retorika ir nesutarimai liudija, jog egzistuoja stiprūs ideologiniai motyvai. Tokie aspektai buvo nesvetimi Thatcher opozicijai dėl daugumos balsavimo SEA ir dalyvavimo EuPS ir EPS.

Europos integracija ir istorinis institucianalizmo iššūkis

Europos integracijos aiškinimas, kurį aš pateikiau šioje knygoje, yra ginčytinas ne tik todėl, kad kai kas ir toliau pabrėžia geopolitinių, ideologinių, technokratinių ar viršvalstybinių valstybės elgesio veiksnių svarbą. Neseniai buvo atgaivintas neofunkcionalistų integracijos, kaip save stiprinančio pasklidimo proceso, teorijos siekis. Dabar tai vadinama „istoriniu institucionalizmu" (II). Tyrimas, kuriuo remiasi ši knyga, nebuvo skirtas griežtai patikrinti II pareiškimus, bet tendencingais įrodymais galima juos paneigti.

II perspektyva vysto „tako priklausomybės" požiūrį, jog nacionalinių prioritetų keitimas yra nenumatyta ankstesnės integracijos pasekmė. Prioritetai ir galia yra labiau vidinės integracijos, o ne išorinės struktūros. Ekonominė integracija ir institucijų vystymas save stiprina per nuolatinį grįžtamąjį ryšį,

apskritai vadinamą „šalutiniu poveikiu“, kuris gali vystytis dviem būdais[13]. Ankstesni sprendimai gali pakeisti nacionalinius prioritetus, kurie skatina tolesnę integraciją. Šis „socialinio šalutinio poveikio“ argumentas apskritai taikomas ekonomikoje, tačiau kai kas taip pat pabrėžia ideologinį ar sąvokų pokytį. Taigi tarptautinės institucijos gali keisti terminus, pagal kuriuos vyriausybės tariasi dėl naujų derybų – tą procesą aš pavadinčiau „politiniu šalutiniu poveikiu“.

Dauguma II šalininkų, kaip ir jų primtakai neofunkcionalistai, nebūtinai aiškiai teigia, jog jis visiškai išstumia struktūrinį racionalistinį požiūrį. Dauguma pripažįsta, jog svarbiausias uždavinys yra paaiškinti individualius sprendimus, net jei indėlis yra ankstesnių sprendimų rezultatas. Be individualių sprendimų teorijos mes nežinotume, koks yra grįžtamasis ryšys. Tačiau daug II teoretikų vis dėlto teigia, jog grįžtamojo ryšio ir šalutinio poveikio įtaka yra tokia didelė, jog gali nušluoti bet kokias nuolatines pastangas vystyti nuoseklias nacionalinių prioritetų ar strategijų teorijas[14]. Šio argumento jėga remiasi teiginiu, jog šių sprendimų pasekmės dažnai būna spėjamos, nenumatytos ar nenorimos. Perry Andersonas, kritikuodamas dabartinį EB mokslą, teigia: „Jei visi istoriniai sumanymai yra nenumatytų pasekmių lemties objektas, tai kuo atsargesni jie yra, tuo ryškesnis yra atotrūkis. ‘Europos statyba’ (...) turėjo sudaryti (...) pasekmių, kurios suardė ir sužlugdė jos architektų ketinimus, virtinę“[15]. Kitaip tariant, jei vyriausybės yra nuolat raginamos reaguoti į ankstesnių sprendimų nenumatytas pasekmes, II teoretikai klausia, kokia prasmė tada kalbėti, kaip aš darau šioje knygoje, apie atskirus „Europos pasirinkimus“?

Kaip šios knygos duomenys padeda suvokti II teiginius? Pradėkime nuo socialinio šalutinio poveikio. *Ne*atrodo, kad ankstesni sprendimai būtų paveikę esminius nacionalinius prioritetus – struktūrines ekonomikos tendencijas, prekybos liberalizavimą, žemės ūkio subsidijavimą, kapitalo mobilumą, valdymo derinimą, makroekonominę konvergenciją. Šios tendencijos gimė beveik dešimtmetį *prieš* EB. Ryškiausias pokario Europos eksporto plėtros laikotarpis buvo 6-asis dešimtmetis ir 7-ojo dešimtmečio pradžia, dar gerokai prieš tai, kai EB galėjo turėti lemiamą įtaką. Britanijos eksportas, pavyzdžiui, užbaigė didžiąją dalį savo perėjimo nuo Tautų Sandraugos į žemyną ir turėjo lemiamų pasekmių Britanijos politikai EB, dar prieš Britanijai įstojant į EB.

[13] Stephen George, *Politics and Policy in the European Community* (Oxford, 1985).

[14] Tai paaiškina žymiausi teoretikai. Pierson, „Path“, nurodo sąlygas, kurios turėtų sukurti pageidautiną poveikį. Taip pat žr.: Wayne Sandholtz, „Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht“, *International Organization* 47:1 (Winter 1993), 1–40.

[15] Perry Anderson, „Under the Sign of the Interim“, *London Review of Books*, 4 January 1996, 17.

Su šiais duomenimis sutampa egzistuojantys ekonometriniai prekybos srautų modeliai, kurie liudija, jog tik nedidelį pokarinės Europos prekybos augimo procentą paskatino politikos pokyčiai; beveik visame augime, bent jau iki 9-ojo dešimtmečio, atsispindi struktūriniai veiksniai, tokie kaip geografinis artimumas ir vienam gyventojui tenkančios pajamos. (Įtaka žemės ūkio prekybai yra, kaip ir laukta, daug didesnė)[16]. Tą patį galima pasakyti apie akivaizdžias ekonomines tendencijas, tokias kaip didėjantis kapitalo mobilumas, defliacija, finansų liberalizavimas ir nusivylimas pramonės politika. Šiuo laikotarpiu visoms Vakarų Europos šalims, nesvarbu, ar jos priklausė EB ar ne, didelę įtaką turėjo minėtos struktūrinės tendencijos[17].

Negalima pasakyti, jog ankstesnė ekonominė integracija neturėjo jokio poveikio vėlesniems nacionaliniams prioritetams. Akivaizdu, jog konkurencingesni gamintojai su greitu struktūriniu pritaikymu ir racionalizavimu prisitaikė prie prekybos liberalizavimo plėsdami eksportą ir investicijas, tuo tarpu mažiau konkurencingi gamintojai buvo eliminuoti arba suvienyti. Taigi ši dinamika sukūrė naujus tolesnio liberalizavimo šalininkus ir pakirto jos oponentus. Beveik neabejojama, jog struktūrinis pritaikymas ar kitas ekonominis grįžtamojo ryšio poveikis padėjo „užrakinti" integraciją Europoje – tai reiškinys, kuris reikalauja didesnio studijų apie tarptautinius režimus dėmesio. Kartais grįžtamasis ryšys buvo ideologinis, kaip ir akivaizdi Adenauerio iš pradžių ginčytinos prancūzų ir vokiečių bendradarbiavimo strategijos sėkmė, kuri padarė neįmanomą politikos pasikeitimą, kurio taip troško jo pasekėjas Ludwigas Erhardas. Šiuo požiūriu II teorija ir jos interpretacija, pateikiama šioje knygoje, sutampa.

Tačiau aš manau, jog šios pasekmės buvo nei nenumatytos, nei neįtikėtinos, kaip skelbia II teorija. Priešingai, tai buvo *apgalvotas* Europos integracijos *triumfas*, ne *nenumatytas šalutinis* jos *poveikis*, kuris turėjo didinti tolesnės integracijos paramą. Tai svarbiausias II teorijos ir čia pateikiamos trišalės „liberalios tarpvyriausybinės" interpretacijos skirtumas. Daugumos vyriausybių svarbiausias Europos integracijos tikslas buvo ekonomikos modernizavimas – net ir turintis nemalonų šalutinį poveikį.

Istoriniai įvykiai atskleidžia, jog daugumos sprendimų pasekmės faktiškai buvo numatytos, jų nacionalinės vyriausybės pageidavo daug labiau nei mano dauguma analitikų. Kai kuriais atvejais, tokiais kaip EuPS ir EPS

[16] Jeffrey A. Frankel, *Regional Trading Blocks in the World Economic System* (Washington, D. C., 1997), 83–86.

[17] David Andrews and Thomas D. Willett, „Financial Interdependence and the State: International Monetary Relations at Century's End", *International Organization* 51:3 (Summer 1997), 479–511.

vyriausybėms EB buvo tik atpirkimo ožys. Net ten, kur taip nebuvo, mano duomenimis, beveik visos vyriausybės labai gerai žinojo visas galimas trumpalaikes ir ilgalaikes integracijos politikos blogas bei geras pasekmes. Kartais, kaip SEA atveju, jos neįvertino politikos sėkmės, tačiau beveik niekada neklydo dėl krypties keitimo ateityje. Didžiosios nacionalinės vyriausybės numatė ir priėmė – iš tikrųjų, dažnai siekdamos įtikinti – tokius rezultatus kaip Europos pramonės racionalizavimas remiantis muitų sąjunga, didelio BŽŪP pertekliaus atsiradimas, asimetrinis EuPS valdymas, vyriausybės kontrolės sumenkimas sumažinus ne muitų kliūtis ir galimybė, jog daugumos balsavimas dėl ne muitų kliūčių leis vyriausybėms būti nugalėtoms balsų dauguma sprendžiant daug svarbių klausimų.

II teoretikai neatkreipia dėmesio į vyriausybių toliaregiškumą, kadangi jų analizė retai remiasi detaliu, pirminiais šaltiniais paremtu tyrimu apie nacionalinių prioritetų formavimą. Vietoje to jie naudoja viešuosius vyriausybių pateisinimus ar antraeilius šaltinius[18]. Tačiau, kadangi vyriausybės dažnai stengiasi paneigti ar paprasčiausiai ignoruoti savo atsakomybę dėl konkrečių rezultatų – BŽŪP pertekliaus, pinigų disciplinos ir slegiančio spaudimo dėl socialinių išlaidų – samprotavimai, pagrįsti antraeiliais šaltiniais ir jų viešais paaiškinimais, linkę apibendrinti netapačią, net klaidingą paramą teiginiams apie „nenumatytas“ pasekmes.

Kai kurie II teoretikai verčiau atkreipia dėmesį į „politinį šalutinį poveikį“. Jie mano, jog ankstesnės politikos grįžtamajam ryšiui į dabartinę politiką tarpininkauja ne ekonominis pritaikymas, o viršvalstybinių institucijų stiprinimas. Kai kurie pabrėžia entreprenerišką viršvalstybinių veikėjų veiklą. Dažnai ginčai kyla dėl to, jog Europos institucijos, kaip daugumos balsavimas ar įgyvendinimo galios, patekusios į Komisijos rankas, primetė kai kurioms vyriausybėms nenorimą politiką – šį argumentą dažnai pateikia britų politikos studijos. Kiti nurodo „bendrų sprendimų pinkles“, kuomet vyriausybės uždaromos į nepageidaujamą politiką siekiant sutelkti vieningą paramą bet kokiems naujiems įstatymams ar sutarties pataisoms. Šis aiškinimas dažniausiai cituojamas dėl BŽŪP pertekliaus ar nevisiškai išvystytos EB socialinės reikšmės[19].

[18] Apie dalinį pašalinimą, žr.: Paul Pierson and Stephan Leibfried, eds., *European Social Policy* (Washington D. C., 1995).

[19] Fritz Scharpf, „The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration“, *Public Administration* 66 (Autumn 1988), 239–278; Fritz Scharpf, „Politische Optionen in vollendeten Binnenmarkt“, in Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch, eds., *Europäische Integration* (Opladen, 1996), 109–140; Pierson, „Path“. Studijų apie Britaniją yra labai daug, todėl visų pacituoti neįmanoma. Apie Komisijos veiklos apžvalgą žr.: Laura Cram, *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process* (London, 1997).

Trys šios knygos išvados kelia klausimą dėl šio institucinio II varianto, nors galutinę išvadą bus galima pateikti atlikus nuoseklesnį tyrimą. Mes pamatėme, jog viršvalstybiniai entrepreneriai tarpvalstybinėms deryboms turėjo palyginti nedidelę tiesioginę ar netiesioginę įtaką. Nei jų ilgalaikės pastangos sudaryti darbotvarkę, nei pastangos tarpininkauti vyriausybėms, nei socialinės mobilizacijos pastangos neturėjo nuolatinės įtakos derybų sutartims – SEA buvo didelė, bet tik dalinė išimtis. Žiūrint iš platesnės istorinės perspektyvos, II teoretikų dažnai pateikiami atvejai kaip grįžtamojo ryšio pavyzdžiai yra menki ir dažnai trumpalaikiai nukrypimai nuo istorinių tendencijų, tokie kaip, pavyzdžiui, Britanijos politika Mastrichto socialinės chartijos atžvilgiu. Kad II argumentai būtų gyvybingi, jie turi remtis grįžtamojo ryšio ciklais, kurie daro įtaką sprendimų priėmimui kiekvieną dieną.

Tačiau kasdien priimami sprendimai išryškina antrąją empirinę išvadą, kuri paneigia II teiginius. Didžiųjų derybų tyrimai rodo, jog tarptautinio režimo konstrukcija, kurioje įstatymai priimami balsų dauguma prieš opozicinę mažumą ir taisyklės stiprinamos prieš nepaklusniųjų obstrukciją – trumpai tariant, suvereniteto ir autonomijos perdavimas viršvalstybinėms institucijoms – nebuvo nenumatyta daugumos EB sprendimų pasekmė; *tai buvo jų svarbiausias tikslas*. Daugelis institucinių apribojimų, kuriuos II teoretikai priima kaip nenumatytas ar nelauktas ankstesnės integracijos pasekmes – pavyzdžiui, kvalifikuotos daugumos balsavimas ir užtikrinta Komisijos bei Parlamento autonomija – faktiškai buvo sukurta apgalvotai apimant įsipareigojimų tikėtinumą. Pasaulyje, koks pavaizduotas šioje knygoje, kur vyriausybės, turinčios skirtingus prioritetus, derasi ir kuria institucijas norėdamos įpareigoti viena kitą susietais derybų paketais, kiekvienos valstybės nesugebėjimas visada pasiekti idealių rezultatų dėl kiekvieno klausimo visai nestebina. Tokių derybų baigtis buvo svarbiausia EB veikla; jei jos būtų buvusios lengvai pasiekiamos be nepatogaus pritaikymo bet kuriai valstybei narei, būtų tereikėję truputį pasiderėti ir jokių institucijų nebūtų reikėję kurti.

Vargu, ar vyriausybės nežinojo, jog jos prisiėmė riziką būti nugalėtos balsų dauguma ar atmestos; priešingai, mes matėme, jog jos pakartotinai apskaičiavo pasekmes labai nuosekliai (ir svarbiausia – nuodugniai). Tai tinka ir politikos rezultatams – tokiems kaip didelis žemės ūkio perteklius – dažnai minimiems kaip nenumatytos pasekmės. Kaip jau supratome antrame ir ketvirtame skyriuose, Europos vyriausybės žinojo BŽŪP – tokios, kokią jos ją sukūrė – pasekmes. Jei joms nepasisekė apversti politikos, tai ne todėl, kad vienašalio balsavimo tvarka atitraukė nuo tokio veiksmo. (Paprasta dauguma niekada nepalaikė didžiosios BŽŪP reformos, ir kainų sumažinimas, paveiktas daugumos balsavimo, tikriausiai būtų sukėlęs vienašalį Vokietijos nesutikimą per tokias priemones kaip PKS, kaip paaiškėjo

7-ojo dešimtmečio pradžioje)[20]. Tokios sąlygos smogė kai kurioms vyriausybėms – o toms, manyčiau, kurių prioritetai kraštutiniai, – ypač stipriai. Todėl nenuostabu, kad randame daug Thatcher Britanijos atvejo studijų[21]. Apskritai tai, kad yra valstybių, nepatenkintų tam tikrais politinių susitarimų aspektais, nepaneigiančių šioje knygoje pateiktos („liberalios tarpvyriausybinės") teorijos, yra būtina jos išvada – kaip ir vertinant bet kokį tarptautinį bendradarbiavimą režimo ir teorijos požiūriu[22].

Viena paskutinė išvada kelia didelių abejonių dėl II Europos integracijos aiškinimo. II teiginiai galutiniame tyrime remiasi prielaida, jog nacionaliniai prioritetai ir interesai yra nepastovūs ir nenumatomi. Tik ten, kur ši prielaida tinka, yra žymus politikos įsipareigojimas ar institucinis susitarimas, priimtas konkrečios vyriausybės konkrečiu momentu, gali ateityje būti priimtas ateinančių vyriausybių kaip nemalonus ir nelauktas suvaržymas. Trumpai tariant, prioritetų nestabilumas iškreipia trumpalaikius ir ilgalaikius nacionalinius interesus.

Tačiau iš visų penkių svarbiausių EB sprendimų *išsiskiria prioritetų stabilumas ir tęstinumas, o ne jų nestabilumas*. Nors vyko lėtas, kryptingas įvairių rūšių ekonominės integracijos paramos stiprinimas – dažniausiai kaip išorinių tendencijų rezultatas, kurias vyriausybės žinojo, taip kaip numato šioje knygoje pasiūlytas integracijos aiškinimas – pagrindinių vyriausybių pozicijos dėl svarbiausių sričių, tokių kaip BŽŪP reforma, muitų liberalizavimas, GATT derybos, pinigų integracija, užsienio ir gynybos politika bei Tarybos ir Parlamento galios, per pastaruosius keturiasdešimt metų beveik nepakito. Vokietija nuolat siekė aukštų ūkio kainų, mažų žemės ūkio eksporto subsidijų, liberalios GATT politikos, pinigų kooperacijos su Vokietijos „ekonomine" pakraipa, bendra Europos užsienio ir gynybos politika, sutampančia su NATO, ir stipresnėmis Parlamento galiomis. Prancūzija siekė vidutinių ūkio kainų, didelių eksporto subsidijų, labiau protekcionistinės GATT politikos, pinigų integracijos su „monetaristine" pakraipa, labiau nepriklausomos bendros užsienio ir gynybos politikos bei stipresnių Tarybos galių. Britanija

[20] Apie kritinius Fritzo Scharpfo pareiškimus dėl BŽŪP žr.: Elmar Rieger, „Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?" in Jachtenfuchs and Kohler-Koch, eds., *Europäische*, 401–428. Pažymėtina, jog Scharpfas klausia, ar BŽŪP būtų kitokia reformuotose EB institucijose. Jei BŽŪP buvo pagrindinė nenumatyta pasekmė, tai buvo skatinančios Europos žemės ūkio prekybą politikos *sėkmė*, kuri vėliau suformavo įtrauktų į sistemą interesų paketą. Šis muitų sąjungos požiūris, atrodo, turėjo daug didesnę įtaką ekonominiam elgesiui nei pramonės prekybos liberalizavimui, Frankel, *Regional*, 85.

[21] Panašiai Vokietijos pozicija buvo kitokia dėl žemės ūkio ir daugelio valdymo klausimų.

[22] Tokie analitikai vargiai supranta, jog liberali tarpvyriausybinė teorija numato laisvos nuožiūros – gindama suverenitetą – kaip pranašesnį valstybių prioritetą. Tai akivaizdi klaida. Ši teorija numato, jog valstybės siekia svarbių didžiausių vidaus interesų tikslų. Cf. Pierson, „Path".

siekė minimalios BŽŪP, liberalios GATT politikos, minimalios kooperacijos pinigų srityje, nuosaikios užsienio ir gynybos politikos bei silpnų viršvalstybinių institucijų. Apžvalgininkai nuolat pastebi šiuos tolydumus. Pavyzdžiui, vienas analitikas apie Mastrichto derybas kalbėjo taip: „[Hansas] Tietmeyeris ir [Helmutas] Schlesingeris ypač nuosekliai ėjo Bundesbanko padiktuota kryptimi, kurią jis pasirinko prieš trisdešimt metų, kai pirmą kartą buvo iškelta EuPS ir Europos centrinio banko idėja“[23]. Kai prioritetai yra tokie pastovūs ir kaip II numato teorija, retai atsitiks taip, kad EB derybos taps nepriimtinos po vieno ar dviejų dešimtmečių.

Taigi šios knygos empirinės išvados teigia, kad II teoretikai yra teisūs sakydami, jog integracija turi politiškai svarbias pasekmes, daugiausia pokyčių prioritetų ir institucijų aplinkoje, kurioje nuspręsta ateitis, tačiau tik išimtiniais atvejais tos pasekmės yra nenumatytos ar nepageidaujamos. Tik keliose II teorijose nurodomos sąlygos, reikalingos nenumatytų pasekmių priklausomybės procesui, yra visiškai įgyvendintos. Labiau atitinkanti tikrąjį EB valstybių elgesį yra silpnesnė II pusė – ji labiau pabrėžia numatytą „užrakinimo“ poveikį kaip antraeilę regioninės integracijos galią. Ši versija turėtų būti suprantama ne kaip struktūrinio, racionalaus šioje knygoje pateikto integracijos aiškinimo alternatyva, o kaip jo tęsinys. Kadangi prioritetų ateities pokyčiai buvo numatyti, nustatyti, net pageidautini, II pateikia integracijos pasekmes, sutampančias su (statiškesniu) čia pateikiamų individualių sprendimų vertinimu. Labiau nei skirdami du idealius istorinės ir struktūrinės analizės tipus, mes norime naudingai kreipti daugiau dėmesio į sintezės galimybes[24].

APIBENDRINANT EUROPOS PATIRTĮ

Šioje knygoje aš kreipiau dėmesį į bendrų lyginamosios ir tarptautinės politinės ekonomijos teorijų taikymo Europos integracijai teikiamą naudą. Baigdamas aš kreipiu dėmesį į kitus dalykus ir tikrinu, kaip taikomi duomenys tarptautinėje politikoje. Keista, jog pagrindinės tarptautinės politinės ekonomijos teorijos vien tik ignoravo sėkmingiausias pokario tarptautines santvarkas. Pirmas žingsnis į apibendrinimą – tai EB persvarstymas regioninės integracijos pastangų požiūriu kur nors kitur pasaulyje; antras žingsnis – patikrinti bendrų tarptautinio bendradarbiavimo ir konfliktų teorijų išvadas.

[23] David Marsh, *The Bundesbank: The Bank Rules Europe* (London, 1992), 212.

[24] Apie bendrus argumentus dėl tarptautinio režimo stabilumo su socialiniu „užrakinimo“ efektu žr.: Andrew Moravcsik, „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics“, *International Organization* 51:4 (Autumn 1997), 537.

Regioninė integracija:
Europos ir visuotinis procesas

Nuo Europos laisvosios prekybos asociacijos iki ekonominio bendradarbiavimo tolimuose žemynuose per antrąją šimtmečio pusę buvo stengtasi įgyvendinti dešimtis regioninių ekonominės integracijos sistemų. Tik keliuose regionuose, tarp jų Viduriniuosiuose Rytuose ir dalyje Azijos, tokių mėginimų nebuvo. Išsami lyginamoji visų šių pastangų studija nėra šios knygos tikslas, tačiau galimas preliminarus Rytų Azijos, Šiaurės Amerikos ir Europos palyginimas. Rezultatai patvirtina ekonominių iniciatyvų pirmumą, apie kurį aš diskutavau šioje knygoje.

Pradėkime nuo politinės ekonomijos teorijos, pateikiamos pirmame skyriuje. Du veiksniai, artimai susiję su prekybos liberalizavimo spaudimu, yra eksporto priklausomybė ir vidaus pramonės prekybos lygis. Jei pasitvirtintų ekonominė teorija, mes turėtume matyti daug aukštesnį Europos negu Šiaurės Amerikos ar Rytų Azijos lygį.

Tai tikslūs duomenys. Iš trijų šių regionų šalių EB narės yra labiausiai priklausomos nuo eksporto (tai rodo BNP procentas), nuo tarpregioninės prekybos palyginti su tarpžemynine prekyba. Šis santykis buvo pastebimas ankstyvu pokario laikotarpiu, daug anksčiau negu regioninės prekybos liberalizavimas galėjo turėti lemiamą poveikį, ir laikui bėgant jis vis stiprėjo.

Pavyzdžiui, palyginkime Vokietiją, Jungtines Valstijas ir Japoniją. 1960 m. Vokietija buvo tris šešis kartus labiau priklausoma nuo savo EB partnerių negu Jungtinės Valstijos ir Japonija nuo savo regioninių partnerių; po trisdešimties metų skirtumas padidėjo – augant EB ir pakėlus vidaus pramonės prekybos lygį – santykis nuo septynių iki dešimties. Taip pat skirtingas trijų šalių kokybinis prekybos pobūdis. Vidaus pramonės prekyba (prekyba tarp panašių ekonomikos sektorių), kaip matėme pirmame skyriuje, yra ypač palanki prekybos liberalizavimui, kadangi turi tendenciją sumažinti įmonių ir sektorių skaičių, kai paaiškėja, jog jie praranda grynąjį pelną. Marcas Buschas ir Helen Milner pastebėjo, jog tokios įmonės taip pat linkusios prekiauti tarptautinėje arenoje ir tapti transnacionaliniais investuotojais su stipriu laisvosios prekybos interesu, kuris palaiko jų esamos rinkos pranašumą ir tęsia optimalios masto ekonomijos realizavimą. Vokietijos vidaus pramonės prekybos lygis, nors ir žemesnis už kaimyninių šalių, tokių kaip Prancūzija, tačiau vis dėlto šiek tiek aukštesnis už Jungtinių Valstijų ir kelis kartus aukštesnis už Japonijos[25].

[25] Marc Busch and Helen Milner, „The Future of the International Trading System: International Firms, Regionalism, and Domestic Politics", in Richard Stubbs and Geoffrey Underhill, eds., *Political Economy and the Changing Global Order* (New York, 1994), 269–272.

7. 1. lentelė. **Regioninė Vokietijos, Jungtinių Valstijų ir Japonijos prekybos priklausomybė kaip BNP proporcija, 1958 ir 1990 m.**

	Vidaus regioninė prekyba / BNP (1960)	Vidaus regioninė prekyba / BNP (1990)	Vidaus pramonės prekyba / Regioninė prekyba (9 deš.)
Vokietija (prieš EB6 ir EB12)	6%	21%	66%
Jungtinės Valstijos (prieš Kanadą ir Meksiką)	1%	2%	61%
Japonija (prieš Šiaurės rytų Aziją, ASEAN ir Indiją)	2%	3%	25%

ŠALTINIAI: IMF, *Direction of Trade*, įvarios ataskaitos; Marc Busch and Helen Milner, „The Future of the International Trading System", in Richard Stubbs and Geoffrey Underhill, eds., *Political Economy and the Changing Global Order* (New York, 1994), 272.

Susumavus šiuos paprastus rodiklius, pateiktus 7.1 lentelėje, politinės ekonomijos teorija numato labai stiprų prekybos liberalizavimo spaudimą Europoje, mažesnį spaudimą Šiaurės Amerikoje ir labai mažą spaudimą Rytų Azijoje. Tai tikrai pastebėjome. Tačiau geopolitinės teorijos negali lengvai paaiškinti šių rezultatų. Jungtinės Valstijos ir Kanada yra sąjungininkės; Meksika yra draugiška šalis. Japonija, Šiaurės rytų Azija, Pietryčių Azijos valstybių asociacija (ASEAN) ir Indija susiduria su Kinijos grėsme. Japonija, kuri kaip ir Vokietija, Antrajame pasauliniame kare patyrė pralaimėjimą, glaudžiai bendradarbiauja su Jungtinėmis Valstijomis ir nuolat susiduria su spaudimu patikinti kaimynines vyriausybes. Geriausiu atveju geopolitinis argumentas būtų specialus fakto paaiškinimas.

Šie duomenys labiau dviprasmiški nei įtikinami, tačiau jie liudija, jog politinės ekonomijos pirmumas, stebėtas pokarinėje Europoje, yra ne atsitiktinis, o bendras pokario Europos pramoninių šalių faktas[26]. Šie duomenys taip pat kelia šiokias tokias abejones dėl istorikų ir politologų pareiškimo, jog regioninė integracija buvo ypatingo Europos socialinės gerovės valstybės vystymosi rezultatas. Remdamasis šiuo teiginiu, Alanas Milwardas kviečia vystyti „europinę" integracijos teoriją – kaip priešpriešą „amerikietiškajai" teorijai – kadangi Europos integracija buvo „kažkas

[26] Nors mes galime atmesti objektyvias geopolitines aplinkybes kaip prioritetų šaltinį, bet negalime atmesti idėjų reikšmės. Tačiau, kol idėjos nebus aiškiai pamatuotos ir tiksliau teoriškai pagrįstos, pareiškimai apie ideologijos ir idėjų svarbą yra tik spekuliatyvaus pobūdžio.

pagaminta Europoje kylant iš Europos, kaip valstybės, evoliucijos“[27]. Tačiau jei vidaus vystymasis, kuris iškėlė Europos ekonomikos integraciją, buvo būdingas tik pokario Europai, taip yra ne todėl, kad Europos žemynas buvo unikalaus socialinio proceso vieta, bet todėl, kad bendrų įtakų *intensyvumas* – šiuo atveju, pagrindinių prekybos srautų – buvo didesnis. Žinoma, tada lyginamoji regionalizmo politinė ekonomija reikalauja išsamesnio nagrinėjimo pradedant prielaida, jog Europa ir kiti regionai susiduria su panašiais iššūkiais ir galimybėmis.

Europos integracija ir tarptautinio bendradarbiavimo teorijos

Jei EB galima palyginti su kitomis regioninės integracijos sistemomis, kodėl ji negali turėti potencialiai svarbių bendrų tarptautinio bendradarbiavimo teorijų išvadų?

Kai kurios bendros teorinės išvados išplaukia iš labiau specifinių jau anksčiau pateiktų duomenų ir reikalauja specifinio aptarimo. Pavyzdžiui, išvados stipriai palaiko tarptautinės prekybos politikos vidaus muitų teorijas. Nacionalinių prioritetų analizė apie EuPS ir EPS nurodo santykinio infliacijų kurso svarbą formuojant valiutų kurso politiką, siūlant interesų grupės teorijų peržiūrėjimą tarptautinio pinigų koordinavimo srityje[28]. Atskleidžiant bendras prielaidas, kuriomis pagrįsti pareiškimai, susiję su sąlygomis, pagal kurias politinė tarptautinių pareigūnų vadyba gali būti sėkminga, šis tyrimas tolsta nuo anekdotinių studijų, kurios vyrauja dabartinėje literatūroje apie tarptautines santvarkas, derybas, tarptautinę teisę ir Europos integraciją[29]. Čia pateikiama revizionistinė Charleso de Gaulle'o Europos politikos interpretacija siūlo, jog demokratinė politika įveda griežtus apribojimus kuriant „įsivaizduojamą“ užsienio politiką, kai tokia politika liečia galingų grupių, tokių kaip ūkininkai, interesus, užsienio politika tampa rinkėjų ir interesų grupių spaudimo objektu. Ji tampa „žema politika“ nepaisant, ar tampa pa-

[27] Alan S. Milward, Francis M. B. Lynch, Ruggiero Ranieri, Frederico Romero, and Vibeke Sfrensen, *The Frontier of National Sovereignity: History and Theory, 1945–1992* (London, 1993), 4–5, 198.

[28] Taip išvengiama būtinybės kelti klausimą dėl bendros politinės ekonomijos požiūrio traktuotės. Cf. Kathleen McNamara, *The Currency of Ideas* (Ithaca, 1998); Alberto Giovannini, „Economic and Monetary Union: What Happened? Exploring the Political Dimension of Optimum Currency Areas“, in Centre for Economic Policy Research, *The Monetary Future of Europe* (London, 1993).

[29] Platesnius argumentus ir literatūros apžvalgą žr.: Moravcsik, „Informal Influence“.

žeidžiami nacionalinio tapatumo klausimai[30]. Analizė sąlygų, kurioms esant Europos vyriausybės pasirinko perduoti suverenitetą konkrečioms institucijų formoms patvirtina sąsają tarp EB evoliucijos ir pasirodžiusios literatūros apie tarptautinės santvarkos kūrimą[31].

Platesne prasme šios knygos išvados labiau remia liberalias tarptautinių santykių teorijas, o ne esamas realistines alternatyvas. Svarbiausias liberalių tarptautinių santykių teorijos tvirtinimas yra tas, jog pagrindiniai nacionaliniai prioritetai, o ne valdžios išteklių ar institucionalizuotos informacijos skirstymas yra svarbiausias valstybės elgesio pasaulio politikoje veiksnys[32]. Liberali teorija didžiausią dėmesį skiria valstybės ir visuomenės ryšiams; atskiri variantai pabrėžia ekonomikos tarpusavio priklausomybės įvairovę, vidaus santvarkos rūšį ir nacionalinę tapatybę. Teorijos, kurios pabrėžia nacionalinių prioritetų įvairovę, yra, kaip mano liberalai, galingesnės empiriškai, fundamentalios analitiškai ir dažnai menkesnės koncepcijos nei teorijos, pabrėžiančios santykinių galimybių ar dalyvavimo tarptautinėse institucijose įvairovę. Kaip matėme pirmame skyriuje, valstybės prioritetų įvairovė yra gilesnė ne tik todėl, kad ji formuoja potencialių susitarimų pagal Pareto apribojimus, dėl kurių valstybės dalyvauja derybose, bet taip pat ir dėl to, kad tai padeda nustatyti tų derybų rezultatus. Liberalų požiūriu, asimetrinė tarpusavio priklausomybė – santykinis prioritetų intensyvumas – siūlo išskirtinį pasaulio politikos galių supratimą, kuris galingesnis už karinę galią. Nors ir taikytina visuotinai, asimetrinė tarpusavio priklausomybė yra ypač patogi aiškinant demokratinių valstybių rezultatus, kur karinė jėga šiuo metu yra nenaudotina – Roberto Keohane'o ir Josepho Nye „sudėtingos tarpusavio priklausomybės" pasaulis[33].

Nuoseklūs EB istorijos duomenys, jog ekonominiai interesai ir net ideologija pralenkia objektyvias geopolitines grėsmes, kelia abejonių dėl specifinių realistinių variantų ir teorijų, kurios pabrėžia „saugumo išorę" ir „santykinį naudos siekimą". Abi pripažįsta nacionalinių prioritetų hierarchiją su svarbiausiais saugumo reikalais ir lūkesčiais, jog gali kilti karinis konfliktas. Abiejose teorijose teigiama, jog vyriausybės siekia ekonominio bendradarbiavimo

[30] Žr. Moravcsik, „Prudence".

[31] Tradicinės kategorijos, naudojamos skirstyti kategorijomis santvarkas (stiprumas, forma, mastas) yra tik pradžių taškas, kaip ir perdavimo ir sujungimo atskyrimas, ir čia taikomas vienbalsiškumas. Cf. Stephan Haggard and Beth Simmons, „Theories of International Regimes", *International Organization* 41:3 (Summer 1987), 491–517.

[32] Moravcsik, „Taking". Taip pat žr.: Michael W. Doyle, „Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs* 12:3–4 (Summer–Fall 1983), 205–235; 325–353.

[33] Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2d ed. (Boston, 1989).

remdamos savo karinius aljansus ar kai bendradarbiavimas pakerta jų saugumą per priklausomumą[34]. Kaip jau supratome, EB pastovių realistų hierarchijos įrodymų yra mažai. Nacionaliniai prioritetai yra įvairūs ir klausimuose, ir šalyse kartu su specifiniais, daugiausia ekonominio pobūdžio klausimais.

Pasipriešinimas SSRS visada buvo vienas silpniausių motyvų; Vokietijos galios patikrinimas buvo ne ką stipresnis. Vienintelis žymus aiškaus „sąlyginių tikslų" saugumo pavyzdys buvo Britanijos argumentai *prieš* EB narystę pagal Macmilliano ir Thatcher vyriausybes. Nė vienu atveju sprendimai nebuvo reikšmingi; politikai greitai pakeitė kursą.

Šalia provokuojančių realistų argumentų apie santykinių tikslų siekimą ir išorinį saugumą EB meta iššūkį realistų hegemoninio stabilumo teorijai. Tai aiškus iššūkis tam, kas apibendrindamas pokario JAV atvejį, darytų išvadą, kad formuojant tarptautinę santvarką būtina, nors ir nelabai svarbu, jog egzistuotų nors viena pirmaujanti šalis. Tokios teorijos EB kontekste praranda prasmę, todėl aš ir kiti autoriai jiems neskiria daugiau dėmesio. Palyginti su pokario Jungtinėmis Valstijomis ir Japonija, Vokietija tarp kitų Europos valstybių yra nedidelė šalis. Kaip sąlyginai įtakinga valstybė su nuosaikiais proeuropietiškais prioritetais ir didele vidaus rinka, Vokietija padarė iš dalies ideologiškai motyvuotas nuolaidas ir taip prisidėjo prie Europos integracijos, tačiau yra mažai įrodymų, jog Vokietijos dydis ar nuolaidos būtų lemiamos[35]. Gali būti, jog Vokietija, kaip tarpinė valstybė tarp Britanijos ir Prancūzijos, turėjo lemiamą įtaką; jos sprendimai buvo ypač reikšmingi Europos ateičiai, tačiau tai mažai ką turi bendra su hegemonine galia. Turbūt šiuolaikinių tarptautinių santykių mokslo nesėkmė rimtai traktuoti EB nukreipė svarbiausių šiuolaikinių teorijų mišinį palankia JAV, vadovaujamų Bretton Woodso sistemos kilimo ir stagnacijos faktorių kryptimi – su vyraujančia hegemoninio stabilumo teorija[36].

Pagaliau, istoriniai įvykiai teigia, jog EB – ar mažiausiai trijų didelių valstybių – derybų rezultatai nuolat atspindi ypatingų klausimų asimetrinės tarpusavio priklausomybės pavyzdžius. Šie duomenys rodo, kad tarptautinių

[34] „Išorinio saugumo" teorija pirmiausia buvo pritaikyta JAV pokario tarptautiniuose ekonomikos susitarimuose. Manoma, jog išorinis saugumas labiau taikomas dvipoliame kontekste. Jei dėl visa apimančios SSRS grėsmės Europą įsivaizduojame esant tarp dviejų polių, šį argumentą galime drąsiai taikyti. Neaišku, ar galima šią teoriją taikyti Vokietijai. Cf. Joanne Gowa, *Allies, Adversaries and International Trade* (Princenton, 1994).

[35] Busch and Milner, „Future", 263–265; McNamara, *Currency*, chap. 2; Dorothée Heisenberg, *The Mark of the Bundesbank: Germany's Role in European Monetary Cooperation* (Boulder, Colo., forthcoming); Andrei Markovits and Simon Reich, *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe* (Ithaca, 1997).

[36] Robert Gilpin, *War and Change in International Politics* (New York, 1981).

santvarkų formavimo derybų studijos padeda atskirti „santykinės galimybės" modelius, kuriuos tradiciškai taiko realistai, taip pat hegemoninio stabilumo teoriją su dideliu dėmesiu vieno veikėjo įtakai pagal bendresnį Nasho derybų modelį, kurį paprastai taiko derybų analitikai. Toks derybų pagal Pareto ribos taisyklę modelis, kaip mano Stephenas Krasneris, negali sutalpinti ir teigiamos, ir nulinės derybų elementų sumos peržengiant skirtumą tarp absoliučių ir sąlyginių tikslų, kuris susilaukė daug kritikos[37]. Kaip Davidas Boldwinas jau seniai mano, toks modelis būtų artimesnis už galimybėmis pagrįstą požiūrį su pagrindine socialine moksline galios teorija[38].

Nacionalinių prioritetų pirmumas aiškiausiai atsispindi tridalėje racionalistinėje struktūroje, kuri sudaro kiekvieno atvejo studiją. Penkių atvejų studijos patvirtina prioritetų formuluočių, derybų ir institucijų pasirinkimo skirtumų tinkamumą bei pritaikomumą. Vidaus dokumentai, interviu, vidaus nesutarimai ir nacionalinės derybų pozicijos patvirtina, jog Vokietija, Prancūzija ir Britanija nuolat vykdė politiką pastovių, sąlyginai skaidrių prioritetų rezultatų pagrindu. Esminiai derybų pozicijų pokyčiai ir taktiniai manevrai buvo sąlyginai stabilūs, svarūs tikslai. Ši prielaida tinka net tada, kai paviršutinė apžiūra gali palenkti daryti priešingą išvadą – kai vidaus prioritetų formuluotė buvo prieštaringa, kai daugiau negu vienas veikėjas atstovavo vyriausybei tarpvalstybiniu ir tarpvyriausybiniu mastu ar kai užsienio politikoje vyriausybės buvo nukreipusios grėsmes ir nuolaidas į tam tikras vidaus grupes. Vokietijos vyriausybės apskaičiavimai Mastrichto derybose dėl Ekonominės ir pinigų sąjungos yra geras pavyzdys. Nepaisant atviro konflikto, Vokietijos politinės institucijos skatino sąlyginai nuoseklią derybų poziciją, pagrįstą verslo, vyriausybės ir Bundesbanko susitarimu. Subjektyvūs įrodymai patvirtina išvadą: pagal atvejo studijas vyriausybiniai ir viršvalstybiniai veikėjai nuolat apibūdino savo ir kitų politiką pagal racionaliam, vieningam veikėjui priimtinus terminus. Suvereniteto perdavimą tarptautinėms institucijoms vyriausybės taip pat vertino kaip atskirą ir bendrai pavaldžią esminėms sutartims formą. Į tarptautines institucijas taip pat buvo žiūrima kaip į priemones įgyvendinti esmines derybas ar realizuoti ideologinius prioritetus – tai instrumentinis požiūris, patvirtinantis racionalų vieningą veiksmą.

Racionali struktūra, kurią sudaro trys dalys, yra taikoma daugelyje tarptautinių derybų, nes ji pateikia priemones, jungiančias teorijas su minimaliu

[37] Stephen D. Krasner, „Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier", *World Politics* 43:3 (April 1991), 336–366; Moravcsik, „Talking", 538–539, 543–544.

[38] David Baldwin, *Paradoxes of Power* (New York, 1989).

struktūros nuostoliu[39]. Ji siūlo geresnę alternatyvą už tarp realistų (taip pat ir tarp institucionalistų) sklindančią tendenciją jungti skirtingas teorijas pirmenybę teikiant tiems aiškinimams, kurie valstybių prioritetus traktuoja kaip fiksuotą ir ribojantį valstybių prioritetų teorijų pritaikymą anomalijoms, paliktoms „sisteminių“ teorijų. Toks požiūris, kaip aš manau, yra atvirai šališkas. Čia siūloma specifinė trijų dalių seka faktiškai yra vienintelis nurodymas, patvirtinantis racionalistines prielaidas, kurios pagrindžia daugumą didžiųjų tarptautinių santykių teorijų[40]. Atvejo studijos šioje knygoje patvirtina, kad jokia fiksuotų konfliktiškų ar konverguojančių prioritetų prielaida neapims vos apčiuopiamų vyriausybių prioritetų skirtumų prekybos, žemės ūkio, pinigų ir kitų klausimų srityse. Nors tai naudinga galutiniam tikslui tiriant konkrečias strateginės sąveikos teorijas, *a priori* prielaida, jog prioritetai yra fiksuoti, nepasiteisino nuo pat pradžių tiriant daugumą valstybės elgesio atvejų – kaip matėme pirmame skyriuje, ji susilpnino daugumą esamų tyrimų programų. Nuostabą kelią tai, jog istorikai, analizuojantys tą patį klausimą, daro vienodą išvadą: EB sprendimų paaiškinimai, kaip mano Alanas Milwardas ir jo kolegos, „negali nieko prognozuoti“, jei nėra tvirto vidaus politikos pagrindo[41].

Bendras prieštaravimas valstybių poelgių paaiškinimų pagrindimui nuosekliuose nacionalinių prioritetų formavimo tyrimuose – skelbtas net tų, kurie tokiu atveju priima teorinį ir metodinį atvejį – yra tas, jog tokie tyrinėjimai yra ne tik teoriškai sunkiai sprendžiami, bet ir meta didelius iššūkius empiriniams tyrimams, kuriuos verta palikti spręsti istorikams. Juk nebūtina priimti pralaimėjimą.

Darbai nuo demokratinės taikos studijų iki vidaus muitų politikos rodo, jog nacionalinių prioritetų įvairovės paaiškinimai gali būti silpni ir stiprūs. Tačiau yra svarbus metodologinis įspėjimas. Nuoseklus valstybių prioritetų prigimties ir intensyvumo įvertinimas, kaip nuolat mums primena istorikai, turi remtis daugiau nei įtikinamais vyriausybės pareiškimais ir antraeiliais ar žurnalistiniais apskaičiavimais. Tokiais gausiais ir svariais „minkštais“ šaltiniais remiasi beveik visi patikimi spėjimai apie Europos integraciją“[42]. Ši

[39] Andrew M. Moravcsik, "Disciplining Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement", *International Organization* 43:1 (Winter 1989), 173–176.

[40] Moravcsik, „Taking“, 542–544.

[41] Milward et al., *Frontier*, 196.

[42] Net kur susitarimas yra, jis gali būti šališkas ar klaidingas, kaip matėme tirdami literatūrą apie Haroldo Macmillano, Charleso de Gaulle'o ir Helmuto Kohlio Europos politiką. Net tikslūs antriniai tvirtinimai paprastai negali teoriniais terminais ištirti tų derybų aspektų, kurie kritiškai svarbūs rekonstruojant tarpvalstybines derybas, taip pat prioritetų intensyvumą, nacionalinių išlošių rinkinio ribas ir kiekvienam veikėjui prieinamą informaciją.

knyga patvirtina tai, jog niekas negali pakeisti „tvirtų" pirminių duomenų, tokių kaip vidaus dokumentai, interviu, patikimi prisiminimai ir nuodugnus politinių programų veiksmų tyrimas; studijos, pagrįstos tik antriniais šaltiniais – net ten, kur yra istorinis susitarimas – gali būti apgaulingos.

Tokios bendros teorinės ir metodinės išvados yra daugiau negu abstraktus interesas. Priskirdami (kur tik galima) Europos integraciją bendrosioms teorijoms ir netaikydami *sui generis* principo, mes kviečiame skaitytojus jos pamokas priimti remiantis savo politine patirtimi. Toli gražu ne unikali Europos integracijos istorija turi ko pamokyti asmenis, susijusius su tokiomis organizacijomis kaip Pasaulio prekybos organizacija, Šiaurės Atlanto laisvosios prekybos zona ir kitomis tarptautinėmis institucijomis. EB yra laboratorija, kurioje tiriama serija bendrųjų politinių reiškinių, labiau išsivysčiusių Europoje negu kurioje nors kitoje pasaulio dalyje. Kai kuriuos iš šių reiškinių ištyriau šioje knygoje – tarptautinės prekybos pobūdį, pinigų ir valdymo politiką ypač aukštu prekybos ir kapitalo mobilumo lygiu, tarpvalstybinių derybų dinamiką sudėtingomis tarpusavio priklausomybės sąlygomis ir nacionalinio suvereniteto perdavimo bei subendrinimo motyvus. Kiti, tokie kaip privalomųjų tarpvalstybinių įstatyminių procedūrų veikimas ir juridinių konfliktų sprendimų dinamika, reikalauja nuoseklesnių tyrimų. Visais šiais atvejais Europa skelbia prognozes visam pasauliui.

Tačiau patikimų praktinių ir teorinių pamokų iš ypatingos Europos patirties gausime tik tada, jei taikysime bendrąsias teorijas, pripažintas koncepcijas ir patikimas metodologijas. Tik tokios priemonės leidžia mums griežtai atskirti bendrus ir atsitiktinius reiškinius ir tokiu būdu padaryti tikslius palyginimus bei perduoti atitinkamas pamokas nuo atvejo prie atvejo. Todėl pakartotinė Europos integracija pagrindinėse tarptautinės ir lyginamosios politikos studijose liks prioritetu tiems mokslininkams, kurie siekia suprasti, kodėl tarptautinę šių laikų instituciją lydėjo sėkmė.

Kritikai ir toliau tvirtins, jog Europos integracija faktiškai buvo atsitiktinis rezultatas: atsakas į geopolitinius praėjusios eros būgštavimus, Europos svajotojų federalistų svajones ar technokratų, tikinčių centriniu planavimu, spaudimas. Kai kas net tvirtino, kad integracija buvo nenumatyta, kad ją sukėlė vyriausybės, nežinančios ateities pasekmių ir negebančios tęsti nuoseklios politikos. Tokia analizė natūraliai kelia susirūpinimą ir skeptiškumą dėl Europos integracijos ateities. Jei EB remiasi ne daugiau kaip būgštavimais, svajonėmis, schemomis ar klaidomis, kokį pasitikėjimą ja mes galime turėti ateityje?

Struktūrinė perspektyva, pateikta šioje knygoje, siūlo kitokį, optimistiškesnį požiūrį. Europos integracija nebuvo atsitiktinė. Ji ir toliau žengia,

kai demokratizacija sutaikina Vakarų Europą, Europos federacinė sąjunga sukelia populiarią neigiamą reakciją, o technokratinis planavimas tampa nebemadingas. Iš esmės EB buvo apgalvota valstybininkų ir piliečių, siekiančių realizuoti ekonominius interesus tradicinėmis diplomatinėmis priemonėmis, kūryba. Per keturiasdešimt metų Europos politikai ir tautos nuolat platino ir gilino EB žinodami jos praeities, dabarties ir ateities pasekmes. Maža to, šis suverenių prerogatyvų perdavimas vyko visiškai be kraujo praliejimo – unikalus pasiekimas pasaulio istorijoje. Rezultatas buvo taip tvirtai esminiuose nacionalinių vyriausybių interesuose įtvirtinta institucija, kad net užėmė nuolatinę poziciją Europos politinio žemėlapio širdyje. Čia glūdi politinis pasiekimas ir toliau vykstantis socialinis mokslinis galvosūkis.

Asmenvardžių rodyklė

Turinys

Europos Bendrijos evoliucija priskiriama svarbiausiems šiuolaikinio politinio pasaulio pasiekimams. Politikos apžvalgininkai nurodo įvairias priežastis, kodėl didžiausių Europos valstybių vyriausybės dar kartą nusprendė bendrai derinti svarbiausius ekonominės politikos veiksmus paaukodamos suverenumo prerogatyvas. Šioje ilgai lauktoje knygoje Andrew Moravcsikas tiria regiono ekonominės ir politinės sąjungos kūrimo istoriją.

Ką rodo šie žingsniai į vienybę: siekį užtikrinti nacionalinį saugumą, federacinių idealų galią, politinių entreprenerių įgūdžius ar technokratinio planavimo triumfą? Moravcsikas šias nuomones atmeta. Savo provokuojančiais argumentais autorius įrodo, jog pirmiausia tokia netikėta kryptimi demokratines valstybes pastūmėjo ekonominė tarpusavio priklausomybė. Sutelkęs dėmesį į Vokietiją, Prancūziją ir Britaniją, Moravcsikas aptaria penkis svarbiausius susitarimus, kurie stūmė šių valstybių integraciją į priekį.

„Europos pasirinkime" *Andrew Moravcsikas, atlikdamas išsamią, dėmesį prikaustančią Europos Bendrijos analizę, sujungia socialinio mokslo teoriją su išplėstu empiriniu tyrimu.*"

Robert O. Keohane, Diuko universitetas

„*Andrew Moravcsikas pateikia išsamiausią ir turbūt geriausią istorinį Europos integracijos tyrimą.*"

Helena Milner, Kolumbijos universitetas



Andrew Moravcsik (Endriu Moravčikas) yra politikos profesorius ir Europos Sąjungos programos direktorius Prinstono universiteto Woodrowo Wilsono mokykloje. 1992–2004 m. jis ėjo panašias pareigas Harvardo universitete. A. Moravcsikas yra daugiau kaip 100 mokslinių leidinių apie Europos integraciją, transatlantinius ryšius, tarptautinį organizavimą ir politiką, gynybos ir pramonės globalizaciją bei žmogaus teises autorius.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikiniais humanitarinių ir socialinių mokslų veikalais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Next Page Foundation (Atviros visuomenės instituto Vertimų projektu)

ISSN 1392-1673
ISBN 978-9986-09-360-2



Rekomenduojama kaina 49 Lt